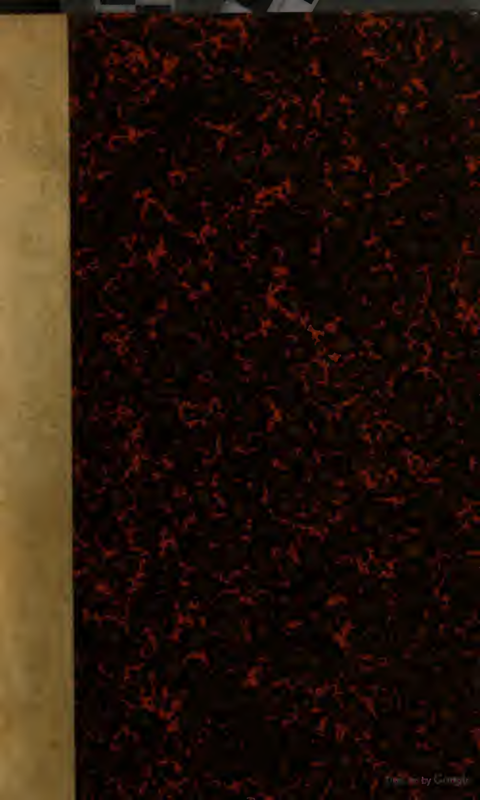
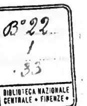
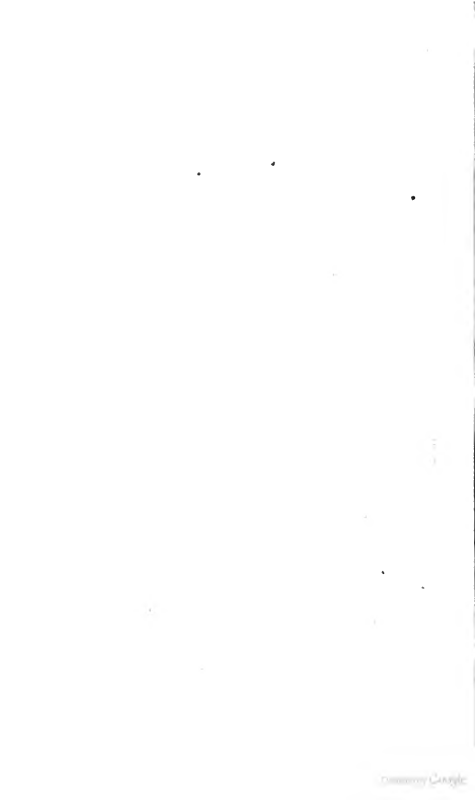








Das

deutsche Reichsstaatsrecht.

Rechtliche und politische Erörterungen

von

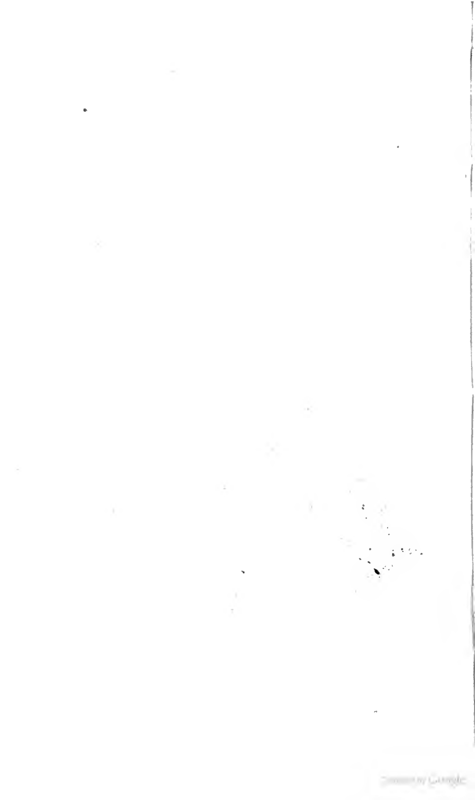
Robert von Mohl.

Tübingen, 1873.
Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.





Das deutsche Reichsstaatsrecht.



Das

deutsche Reichsstaatsrecht.

Rechtliche und politische Erörterungen

von

Robert von Mohl.



Tübingen, 1873.
Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

Druck von H. Laupp in Tübingen.

Vorwort.

Wissenschaftliche Arbeiten im Gebiete des positiven Staatsrechtes haben mit einer Schwierigkeit zu kämpfen, welche in anderen Theilen des Rechtslebens ganz unbekannt ist oder wenigstens nur in sehr geringem Grade besteht. Es ist dieß die beständige Flüssigkeit des Stoffes. Die immer wechselnden Anforderungen an die Leistungen und Einrichtungen des Staates nöthigen die Organe des allgemeinen Willens zu einer nie rastenden Thätigkeit. Neue Gesetze und Verordnungen, andere Organisationen der Behörden erscheinen, von den auch nicht seltenen Neu- und Umgestaltungen der Grundlagen des Staates ganz abgesehen, und nöthigen zu einer gleichen Schritt haltenden Umgestaltung auch der theoretischen Darlegungen und Feststellungen. Eine höchst beschwerliche Folge hiervon ist das bald früher bald später eintretende Veralten auch der zur Zeit ihrer Entstehung gediegendsten Arbeiten. Sie behalten, selbst wenn sie durch keine besseren Nachfolger ersetzt worden sind, nur in der Geschichte der Literatur und als Hülfsmittel für künftige

politische Geschichte einen Platz. Selbstverständlich ist dieses in besonders auffallendem Maaße der Fall bei Bearbeitungen kürzlich erst entstandener und daher vielfache Ausführungen erfordernder staatlicher Bildungen. Werden auch möglicherweise monographische Arbeiten weniger betroffen, (obgleich selbst solche vollständig antiquirt werden können,) so sind systematische Darstellungen solcher neuer Staatseinrichtungen um so sicherer bedroht. Nur in dem seltenen glücklichen Falle, wenn schnelle und wiederholt neue Auflagen es dem Verfasser möglich machen sein Werk immer wieder zu ergänzen, erforderlichen Falles sogar umzugestalten, kann er dasselbe seinem Schicksale entziehen.

So steht es eben gegenwärtig mit dem Reichsstaatsrechte. Zwar liegt für wissenschaftliche Bearbeitung eine Verfassungsurkunde als Grundlage vor und sind bereits zahlreiche Gesetze zur Durchführung im Einzelnen gegeben; allein es ist dieß doch nur ein Anfang. Nicht nur stehen vielfache und zum Theile tiefgreifende Ordnungen schon in naher Aussicht, sondern die Verfassung selbst wird nach aller Wahrscheinlichkeit Ausbildungen, vielleicht selbst Aenderungen erhalten, neue Organe der Reichsgewalt müssen geschaffen, Ausnahmsbestimmungen werden beseitigt oder doch modificirt werden. Auch eine für den gegenwärtigen Augenblick vollkommen genügende theoretische Darstellung sieht daher mit unzweifelhafter Gewißheit einer in kurzer Zeit eintretenden Ueberholung entgegen. Etwaigen Umgestaltungen und Ergänzungen wird es aber wieder ebenso ergehen.

Ein bezeichnendes Beispiel dieser mißlichen Verhältnisse sehen wir nach Ursache und Wirkung vor uns an einem unserer

tüchtigsten neueren staatrechlichen Werke, an Thudichum's Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereines. Kaum war, 1870, die Arbeit veröffentlicht, als der Krieg mit Frankreich ausbrach, dessen siegreicher Verlauf schon nach wenigen Monaten die Gründung eines einheitlichen deutschen Reiches und nach wenigen weiteren Wochen die Feststellung einer Verfassung für dasselbe möglich machte. Damit war aber das mühevolle Werk unrettbar in ganzen Abtheilungen gegenstandslos, in anderen unvollständig geworden. Zwar ist es nicht, wie dieß den großen Systemen des deutschen Staatsrechtes zu Zeiten des Bundes, z. B. von Zöpfl und Zachariä, geschah, ganz in die Kategorie der Moser'schen oder Pütter'schen Schriften gefallen, da die Verfassung des Reiches ganz wesentlich aus der Verfassung des norddeutschen Bundes hervorgieng, somit Vieles, was zur Erläuterung der letzteren geschrieben war, auch itzt noch eine unmittelbare Bedeutung hat: allein im Großen und Ganzen kann es doch eben nicht mehr genügen zum richtigen Verständnisse der Gegenwart. Der Verfasser hat dieß selbst anerkannt durch Abfassung seiner, sehr dankenswerthen, Erläuterungen der Verfassung des deutschen Bundes (in Holtzendorff's Jahrbuch des d. Reiches, 1871).

Hoffentlich nicht so schnell, nicht in demselben Maaße und aus ähnlicher Ursache, aber doch unvermeidlich steht ein ähnliches Schicksal auch dem den gegenwärtigen Stand des Reichsstaatsrechtes darlegenden Systeme von L. von Rönne, (Das Verfassungsrecht des d. Reiches, 1872) bevor. Unzweifelhaft stellt dasselbe das zur Zeit seiner Veröffentlichung Bestehende gründlich, übersichtlich, wohl erwogen dar; aber schon itzt ist dieses durch einige Zusätze vermehrt worden, und in noch

weit bedeutenderem Maaße stehen wichtige Ausdehnungen der Thätigkeit und Zuständigkeit des Reiches in nächster Aussicht; Anderes wird und kann nicht ausbleiben. Es werden neue Grundsätze, neue Einrichtungen, neue Streitfragen entstehen, von welchen das Buch nichts weiß, nichts wissen konnte. Es wird also, je nach dem thatsächlichen Gange der Dinge früher oder später, veralten und durch eine neue Auflage oder durch ein anderes Werk ersetzt werden müssen, welchem denn freilich auch wieder nur eine zeitweise vollkommene Brauchbarkeit zukommen kann.

Wer sich der Bearbeitung des positiven Staatsrechtes widmet, darf sich keiner Täuschung hingeben; er unternimmt eine Danaiden-Arbeit.

Wenn ich nun trotz dieser Ansicht und — ich darf es wohl beifügen — trotz reichlicher eigener Erfahrung von ihrer Richtigkeit dennoch eine Beschäftigung mit dem eben entstandenen Reichsstaatsrechte übernommen habe, so ist es in der Ueberzeugung geschehen, daß der Publicist seiner Aufgabe nachkommen muß, wenn er sich auch nicht schmeicheln kann etwas Bleibendes zu schaffen. Die Erläuterung des eben itzt Bestehenden hat auch ihren Werth, denn so lange dieses nicht geändert ist, muß es richtig begriffen und angewendet werden; überdieß schafft die wissenschaftliche Feststellung einen sicheren Boden für das Weitergehen. Die Form vereinzelter Erörterungen aber habe ich hauptsächlich mit Hinsicht auf Rönne's Arbeit gewählt, welche als systematische Darstellung des Ganzen Alles leistet, was billigerweise itzt verlangt werden kann. Daneben findet sich aber immer noch eine Stelle für eingehende Erörterungen einzelner wichtiger Fragen. Daß meine Abhandlungen nicht das

ganze Grundgesetz umfassen, sondern ich mich in meinem näheren Gedanken- und Wissenskreise gehalten habe, brauche ich wohl nicht erst zu rechtfertigen. Unzweifelhaft sind die Abschnitte der Reichsverfassung über das Eisenbahn-, Telegraphen-, Schiff-fahrtswesen, über die Reichsfinanzen und vor Allem über das Heer von höchster Bedeutung, und machen sich sogar die in denselben gegebenen Vorschriften in unserem ganzen staatlichen und socialen Leben viel häufiger und einschneidender fühlbar, als die Feststellungen über die Rechte und die gegenseitige Stellung der Reichsgewalten; allein ihre Auslegung und Beurtheilung ist Aufgabe für Fachmänner.

Es ist schon auf dem Titel angegeben, daß ich mich nicht auf streng rechtliche Erörterungen beschränke, sondern auch Zweckmäßigkeitsfragen nicht aus dem Wege gehe. Ich habe diese Methode schon in früheren Schriften befolgt und bin wohl darüber gelegentlich getadelt worden; allein ich kann sie nicht für unrichtig halten. Selbstverständlich müssen die juristischen und die politischen Entwicklungen scharf getrennt gehalten und darf namentlich das Gesetz nicht so dargestellt werden, wie man es etwa wünschte, sondern wie es ist; im wirklichen Leben greift jedoch das Verständniß dessen, was thatsächlich besteht, und das Urtheil, ob es so richtig ist oder nicht, beständig in einander ein, so daß eine richtige Einsicht in die thatsächlichen Zustände nur durch eine Verbindung beider Gesichtspuncte gewonnen wird. Und hat etwa nur der Rechtsgelehrte über die deutsche Verfassung zu sprechen, nicht auch der Staatsmann?

Eine nicht unbedeutende Zahl von Schriftstellern hat schon vor mir ähnliche dogmatische und kritische Erörterungen über das Reichsrecht angestellt. Daß ich sie gelesen und benützt

habe, brauche ich nicht erst zu sagen. Mehreren derselben, namentlich Auerbach, Riedel, Held und Westerkamp bin ich auch entschieden Dank schuldig. Bemerken muß ich jedoch, daß ich von diesen Schriften erst Kenntniß nahm, nachdem ich meine eigene Arbeit im Wesentlichen beendigt hatte. Ich wollte mich in meinem eigenen Gedankengange weder leiten noch stören lassen. Hätte ich nachträglich gefunden, daß ein Vorgänger die Darlegung meiner Ansichten ganz überflüssig mache, so wäre ich natürlich, schon aus Eigenliebe, einfach von ihrer Veröffentlichung abgestanden. Ich konnte jedoch, in aller schuldigen Bescheidenheit, nicht zu einem solchen Ergebnisse gelangen. Ich habe also nachgetragen und verbessert, wo mir dieß angezeigt erschien, bei übereinstimmenden Ansichten meine Darstellung stillschweigend beibehalten, im Falle abweichender Auffassungen aber meine Gründe für den Widerspruch angegeben, wo der Gegenstand wichtig genug erschien. Eine fortlaufende Polemik war nicht entfernt meine Absicht.

Carlsruhe im März 1873.

Mohl.

Inhalt.

I.

Das rechtliche und das politische Wesen des deutschen Reiches.

Es ist nicht etwa blos eine theoretische Forderung und eine Bedingung richtiger systematischer Einordnung, daß der Grundgedanke einer jeden staatlichen Gestaltung erforscht und klar dargelegt werde, sondern eine solche Feststellung hat auch entschieden Bedeutung für das practische Handeln. Aus dem Grundgedanken ergiebt sich was zu erstreben und was zu vermeiden ist. Der Staat muß folgerichtig in seinen inneren und seinen äußeren Beziehungen verfahren, wenn nicht Unklarheit, Streit und ungeeignete Forderung entstehen soll; und falls etwa das Bedürfniß einer Abweichung von der Regel entsteht, so ist es nothwendig, sich dieser Ausschreitung deutlich bewußt zu sein, damit die für einen solchen Fall vorgeschriebenen Formen und Bedingungen eingehalten werden. Darüber aber, daß eine große Verschiedenheit unter den Aufgaben besteht, welche sich ein Staat oder eine Staatenverbindung setzen kann, ist ein verständiger Zweifel nicht möglich. Die neuere Staatswissenschaft hat in dieser Beziehung, den Thatsachen und der Geschichte die gebührende Rechnung tragend und mit Berücksichtigung der tiefer liegenden Verschiedenheiten, frühere flache Auf-

fassungen und nichts sagende Eintheilungen wohl für immer beseitigt. Daß noch keine vollständige Uebereinstimmung hinsichtlich der zu unterscheidenden Grundrichtungen besteht, ist von untergeordneter Bedeutung.

Allerdings sucht einseitige und auf die Wirklichkeit keine Rücksicht nehmende Schul-Philosophie auch itzt noch zuweilen aus ihr beliebigen obersten Sätzen zu beweisen, daß alles und jedes gesellschaftliche Zusammenleben vernünftiger und also erlaubter Weise nur Einen bestimmten Zweck habe. Allein dem entspricht die Wirklichkeit entschieden nicht; und nur sie ist zunächst maßgebend. Weicht sie von irgend einem Ideale ab, so mögen die Anhänger desselben eine allgemeine Ueberzeugung von seiner alleinigen und gebieterischen Richtigkeit zu erzeugen suchen, und es wird ihnen vielleicht gelingen, allmählig eine Umgestaltung des Bestehenden herbeizuführen; allein bis dahin bleibt es bei dem Thatsächlichen und seinen Folgerungen.

Keineswegs richtig und genügend ist es nun aber freilich, wenn man eine bestehende Staatsgestaltung einfach unter eine der theoretisch aufgestellten Kategorieen bringt, etwa nach einer größeren oder kleineren Anzahl der vorhandenen Gesetze und Grundsätze, und danach kurzer Hand positive und negative Forderungen an jegliches weitere Verfahren und Verhältniß in der Wirklichkeit stellt. Jene Kategorieen haben ihren Werth und sind selbst unentbehrlich für die formelle Behandlung der Wissenschaft, indem sie eine Uebersicht im Großen über die im Leben erscheinenden Verschiedenheiten der Zwecke und Ziele geben, und weil sie zur kurzen Bezeichnung dienen. Allein sie sind doch immer nur Abstractionen, welchen die concrete Wirklichkeit keineswegs immer in allen Puncten entspricht. Der gemeinschaftliche Begriff entsteht ja eben dadurch, daß das in allen einzelnen Gestaltungen Uebereinstimmende zusammengefaßt wird, untergeordnetes Abweichendes unberücksichtigt bleibt. Nun kommt es aber in der Wirklichkeit eben darauf an, ob

in einem vorliegenden Falle nicht eine solche besondere Abweichung besteht, somit maßgebend auch für Forderung und Beweisführung ist. Die wissenschaftliche Eintheilung darf kein Procrustesbett für das Lebende sein, um diesem die etwa über das allgemeine Maas hinausragendenden Eigenthümlichkeiten abzuhauen, sondern nur ein allgemeiner Wegweiser und eine Bezeichnung der Regel. Damit z. B., daß ein bestimmter Staat ganz mit Recht jener Unterabtheilung des Rechtsstaates beigezählt wird, welchen man als Einherrschaft mit Volksvertretung bezeichnet, ist noch in keiner Weise gesagt, daß nicht hier, sei es den Fürsten sei es der Volksvertretung, sei es einzelnen Klassen oder der Gesammtheit der Bevölkerung, ein Recht zustehe, welches in der Regel fehlt, ja wohl selbst einem theoretischen Grundsatze widerspricht. Oder wenn es im Ganzen unzweifelhaft ist, daß eine concrete Staatenverbindung unter die Kategorie des Bundesstaates gehört, so ist es doch sehr leicht möglich, daß aus völlig zureichenden geschichtlichen oder politischen Gründen nicht alle Folgerungen aus dem Grundsatze der Obergewalt des Bundes in Betreff sämmtlicher Mitglieder oder wenigstens einzelner derselben gezogen worden sind. Dann ist es aber nicht nur rechtlich und logisch falsch aus den allgemeinen Sätzen des theoretischen Begriffes diese Besonderheiten nicht anerkennen zu wollen, sondern es kann selbst ein großer politischer Fehler sein, auch nur den Wunsch nach einer Beseitigung auszusprechen. — Mit Einem Worte: es darf aus der im Ganzen richtigen Unterstellung einer concreten staatlichen Gestaltung unter eine wissenschaftliche Kategorie noch nicht mit unbedingter Sicherheit auf die Gültigkeit eines allgemeinen dieser Abtheilung eigenthümlichen Satzes auch in dem besonderen Falle geschlossen, sondern es müssen erst die etwa vorhandenen eigenthümlichen Bestimmungen geprüft werden, und es ist der Vorrang des besonderen Gesetzes vor dem allgemeinen nicht außer Acht zu lassen.

Dieß sind freilich banale Wahrheiten; allein es ist nicht überflüssig an sie zu erinnern, da sie keineswegs bei der Feststellung des angeblichen Grundcharacters des neuen deutschen Reiches immer gebührende Beachtung gefunden haben.

Gerade hier aber ist eine Untersuchung der Thatsachen und eine auf sie und nur auf sie gegründete Schlußziehung um so nothwendiger, als es Niemanden beigehen kann, die Gründung und Einrichtung des norddeutschen Bundes und des aus diesem hervorgegangenen deutschen Reiches der einfachen Verwirklichung eines theoretischen Gedankens oder gar einer blinden Nachahmung einer anderwärts, etwa in Nordamerika oder in der Schweiz, bereits bestehenden Gestaltung zuzuschreiben. Die zum Gesetze erhobenen Bestimmungen sind aus den eigenen Bedürfnissen und Erfahrungen Deutschlands hervorgegangen; sie wurden gewählt zur Beseitigung von Uebelständen, welche sich in bisherigen Einrichtungen fühlbar gemacht hatten, oder zur Vorbeugung gegen Gefahren, denen man mit Recht entgegen sehen mußte. Daher denn auch die auf den ersten Blick auffallende Erscheinung, daß die ganze Richtung der neuen Verfassung auf die Sicherstellung von Macht und Einheit geht, die Gewährung von Freiheitsrechten aber sehr in den Hintergrund tritt, viel weiter selbst als in den Grundgesetzen des weiland deutschen Bundes, welche in einer Zeit entstanden, welche wenigstens Scheineinräumungen in diesem Sinne verlangte. Es ist ferner den wirklichen Machtverhältnissen und den einmal bestehenden, wenn schon vielleicht sehr unangenehmen und wenig rationellen, Eigenarten Rechnung getragen und nicht auf einer tabula rasa mit beliebig gefügig oder gleichförmig angenommenen Bestandtheilen ein logisch symmetrisches Gebäude errichtet worden. Was noch nicht zu erreichen war, ist — unbekümmert um die dadurch entstehende Lücke — vor der Hand unterlassen worden; selbst einem inneren Widerspruche hat man sich gefügt, wenn seine Anerkennung Bedingung der

Erreichung des Zweckes im Großen und Ganzen war. Konnte man doch hoffen, daß Zeit und Erfahrung die Nichtigkeit von Vorurtheilen nachweisen, die untergeordnete Bedeutung erträumter Vortheile einsehen lassen, daß irgend eine drängende Sachlage gefügig für Zugeständnisse machen würde, welche zunächst noch als moralische Unmöglichkeiten galten. Auch hatte die Herstellung der neuen Gestaltung Eile, und zwar sowohl bei der Gründung des norddeutschen Bundes als bei der des Reiches; selbst ein bloßes Nothdach war weit besser als ein erst nach endlosen Verhandlungen und Erwägungen vielleicht, und auch nur vielleicht, zu Stande zu bringendes Prachtgebäude. Zum allmähligen Ausbaue und zur Einziehung kräftigerer Stützpfeiler mochte man bei größerer Muße schreiten. Endlich darf nicht außer Augen gesetzt werden, daß der gewaltige Staatsmann, von dessen Willen und Kraft so Vieles schließlich abhing, nichts weniger als ein schulgerechter Theoretiker sondern ein Mann der That und ein scharfsinnigster Beurtheiler des je zunächst Möglichen und Nothwendigen ist, und daß Manches positiv und negativ nach seiner Persönlichkeit zugeschnitten wurde, was einem weniger kräftigen und anerkannten Nachfolger nicht recht passen mag. Freilich war auch hier dafür gesorgt, daß die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Nicht nur kann sich überhaupt keine menschliche Schöpfung dem Einflusse der geistigen Atmosphäre entziehen, in deren Umgebung sie entsteht; sondern es mußte auch weit verbreiteten und dadurch mächtigen Anschauungen und Forderungen Rechnung getragen werden, weil es von großem Werthe war, daß dem neuen Reiche Sympathieen im ganzen Volke zu Theil wurden. Dieß hat namentlich in den sachlichen inneren Verhältnissen manche fast schablonenartige Bestimmungen zur Folge gehabt, welche sich leichter einer Einordnung in allgemein übliche Kategorieen fügten. — So ist denn frei Gewolltes und äußerlich Aufgenöthigtes, ohne Vorgang Geschaffenes und auch ander-

wärts Verbreitetes, Zweifelhaftes oder doch neu zu Begreifendes und längst Durchdachtes und weit und breit Geübtes gemischt. Alle diese Bestandtheile aber müssen nach ihrer verhältnißmäßigen Bedeutung gewürdigt werden, wenn das wirkliche rechtliche und politische Wesen des Reiches erkannt und nicht irgend ein irreführendes Phantasiegebilde aufgestellt werden will.

Schon hieraus ergiebt sich der allein richtige Gang der anzustellenden Untersuchung. — Es ist ein verkehrtes und bedenkliches Verfahren, wenn man damit beginnt, rein wissenschaftlich den Begriff des Staatenbundes und Bundesstaates, oder wie man sie sonst nennen will, zu bilden, vielleicht gar mit den ersten Anfangssätzen vom Staate und seinen Zwecken und Zielen zu beginnen, dem gewonnenen Ergebnisse aber, welches vielleicht von sehr zweifelhaftem und bestrittenem Werthe ist, die Verfassung und die Einrichtungen des deutschen Reiches unterzuordnen. Gar zu leicht kommt man auf diesem Wege dazu, theoretisch Ungefügiges zu mißhandeln oder zu unterschätzen, wohl gar sein Vorhandensein zu läugnen und seine Bestimmungen gewaltsam falsch auszulegen. Das richtige Verfahren ist ein gerade entgegengesetztes. Es sind die einzelnen positiven Bestimmungen ehrlich und gründlich zu erklären, rechtlich und politisch zu würdigen, je nach ihrem Inhalte höher oder niederer, als Regel oder als Ausnahme zu ordnen; hierbei müssen die ausgesprochenen Absichten und Auffassungen der verschiedenen Factoren des gesetzgebenden Willens wohl erwogen und je nach ihrer äußeren und inneren Bedeutung zur richtigen Feststellung des Angeordneten oder auch blos Angestrebten verwendet werden; endlich ist aus diesen sicher gestellten und in ihre wahre gegenseitige Verhältnisse gebrachten Einzelheiten das Gesammtergebniß zusammenzustellen, wie es sich eben ergiebt, Niemanden zu Gefallen, Niemand zu Leid. — Dann erst mag Jeder, welcher Beruf und Lust dazu hat, rechtsphilosophische Vergleichungen anstellen,

Lob und Tadel vom Standpuncte allgemeiner Lehren aussprechen, Rath geben oder voraussagen. Welchen Werth dieß Alles hat, — und es kann sowohl sehr hohen als gänzlich unbedeutenden haben, — kommt dann lediglich auf die Begabung des Einzelnen und auf seine Arbeit an; in der Sache selbst, nämlich im Wesen des Reiches, wird dadurch nichts geändert [1]).

1) Nicht alle bis itzt erschienenen Bearbeitungen des Reichsstaatsrechtes haben diese Forderungen eingehalten. In Systemen und in der Darstellung der einzelnen Bestimmungen spuckt manchfach der Dogmatismus des üblichen constitutionellen Staates, was zu schiefer Auffassung im Großen und zu falscher Beurtheilung des Einzelnen führen kann. — Zu bestreiten, daß nicht blos Darstellungen des positiv Geltenden, sondern auch wesentlich auf Kritik gerichtete Untersuchungen gestattet sind, kann keinem Verständigen beigehen. Richtigen Ausstellungen gebührt sogar Dank und Lob, da sie aufmerksam auf das machen, was im Leben zu verbessern oder zu ergänzen ist. Aber freilich sind nicht alle Kritiken auch gerecht, und werden kleinliche, auf technische oder logisch fein zugespitzte Beweisführungen gestützte Ausstellungen schwerlich bei den leitenden Staatsmännern oder bei der Nation im Großen Beachtung finden. — So kann z. B. Held's Verfassung des deutschen Reiches (Lpz., 1872) trotz unläugbaren Scharfsinnes und gründlichen Studiums der Vorwurf nicht erspart werden, daß nicht nur manche Ausstellungen auf dogmatischen Liebhabereien des Verf's beruhen, welche keineswegs allgemein zugegeben werden, sondern daß überhaupt die ganze Richtung nur dahin geht, durchweg Unfertiges und sich selbst Widersprechendes in der Reichsverfassung zu finden, sie somit als unhaltbar darzustellen. So übel steht es denn doch nicht, weder in der Theorie noch in der thatsächlichen Leistung. Man kann füglich bei aller Anerkennung von zahlreichen und wichtigen Verbesserungsbedürfnissen der Ansicht sein, daß in der Hauptsache die positiven Verhältnisse und die wichtigsten Bedürfnisse Deutschlands erkannt worden sind, und daß das Reich in Folge dessen bereits Großes und allgemein Anerkanntes geleistet hat, auch wohl noch ferner leisten wird; und daß somit auch die Alternative zwischen Fortschreiten zum Einheitsstaate oder Zurückgehen auf Föderalismus nicht aufgenöthigt ist, wenigstens nicht durch die Verfassung selbst. Ein Ziel mag auch überschossen werden. — Große Beachtung verdient dagegen Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung. Hannov., 1873. Es ist dieß eine gründlich vorbereitete, das Gute gerne anerkennende, das dem Verfasser verfehlt oder lückenhaft Erscheinende mit Gründen, Maaß und staatsmännischem Sinne bekämpfende, sehr übersichtliche Arbeit. Daß den Einrichtungen der Vereinigten Staaten von

Wird nun auf die angegebene Weise verfahren, so erscheint es vor Allem zweckmäßig

I.

den **Mitglieder=Bestand** und den **geographischen Umfang** des deutschen Reiches ins Auge zu fassen und sowohl das, was in dieser Beziehung Rechtens ist, als was vom Standpuncte der Zweckmäßigkeit bemerkt werden kann, darzulegen. Manche Bestimmung über Ziel und Organisation der neuen staatlichen Gestaltung tritt erst dann in das richtige Licht, wenn sie mit deren Zusammensetzung und Ausdehnung, mit den Feststellungen über Bewahrung oder Aenderung der Theilnehmer und mit ihrem rechtlichem Verhältnisse zum Auslande zusammengestellt wird.

Es wird zur Uebersichtlichkeit dienen, wenn die Erörterungen über den territorialen Bestand des Reiches von denen über die rechtliche Abgeschlossenheit desselben getrennt gehalten werden.

1. Nach Art. 1 der Verfassungs=Urkunde besteht das Bundesgebiet aus den 25 Staaten: Preußen mit Lauenburg, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg=Schwerin, Sachsen=Weimar, Mecklenburg=Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen=Meiningen, Sachsen=Altenburg, Sachsen=Koburg=Gotha, Anhalt, Schwarzburg=Rudolstadt, Schwarzburg=Sonderhausen, Waldeck, Reuß ältere Linie, Reuß jüngere Linie, Schaumburg=Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg. Durch Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 sind noch die von Frankreich abgetretenen Provinzen Elsaß=Lothringen zum Reichsgebiete, zunächst als ein keiner einzelnen Regierung zugetheiltes „Reichsland" geschlagen. Kolonieen oder sonstige Besitzungen in fremden Welttheilen besitzt das Reich nicht. — Die Bevöl-

---

Nordamerika ein zu großes Gewicht eingeräumt ist, soll nicht geleugnet werden; es hat aber keinen wesentlichen Einfluß auf die richtige Einsicht des bei uns Bestehenden.

kerung beläuft sich (nach der Zählung von 1871) auf reichlich 41 Millionen.

Aus diesen Feststellungen und Thatsachen ergiebt sich denn Manchfaches und Wichtiges, Rechtliches und Politisches.

In rechtlicher Beziehung fällt zunächst in die Augen, daß das Gebiet des deutschen Reiches wesentlich verschieden ist von dem Umfange der früheren Gestaltungen Deutschlands, namentlich (um nicht weiter zurückzugehen in noch ältere geschichtliche Zustände,) des deutschen Bundes von 1815. Theils ist das itzige Reichsgebiet beschränkter, theils ausgedehnter. Keine Bestandtheile desselben sind itzt mehr: die sämmtlichen österreichischen Provinzen, welche im deutschen Bunde begriffen waren; Luxemburg; Liechtenstein. Erweitert ist es durch die Einbegreifung der preußischen Provinzen Ost- und Westpreußen und Posen; Schleswig's (mit Vorbehalt einer im Prager Frieden von 1866 zugesagten Gränzreglung in Nord-Schleswig); endlich des neuen Reichslandes Elsaß-Lothringen. Dieses Gebiet ist aber ohne jede Beziehung auf frühere Zustände oder Rechtsansprüche festgestellt, das Reich nach seinem ganzen sachlichen Bestande eine neue selbstständige Schöpfung, nicht etwa die Fortsetzung eines früheren Zustandes, also auch nicht der Rechtsnachfolger eines solchen. Es ist aber nach dem Bundesvertrage auch räumlich abgeschlossen und kann von ihm, so lange nicht etwa veränderte Verhältnisse und neue Ereignisse eingetreten sind, keine weitere Ausdehnung beansprucht werden. Auch die selbst gewählte Bezeichnung „deutsches" Reich giebt kein Recht auf irgend welchen weiteren Besitz, und zwar dieß um so weniger, als dieselbe in ethnologischer Beziehung nicht einmal ganz richtig ist.

Sodann ist zu bemerken, daß der Eintritt der in der Verfassung genannten Staaten ohne alle Veränderung in ihrem thatsächlichen Bestande erfolgt ist, und ohne daß über etwaige Rechtsansprüche derselben, beziehungsweise der regierenden Fa-

milien, auf andere deutsche Länder etwas bestimmt oder an denselben durch das neue Verhältniß geändert worden wäre. Somit sind sowohl einer Seits die bestehenden Successionsordnungen und Erbverträge, als anderer Seits Bestimmungen der Landesverfassungen über Untheilbarkeit der Staaten ganz unberührt gelassen. Eine durch eine Veränderung in dem itzigen Länderbesitze in Frage kommende Stimmberechtigung muß durch ein Verfassungsgesetz (Art. 78 der V.U.) geregelt werden, wobei eine einfache Cumulirung der bisher einzeln für jeden der Staaten geführten Stimmen im Bundesrathe und Reichstage keineswegs selbstverständlich ist. Diese Stimmen sind im Bundesrathe ungefähr nach der Größe der Staaten, im Reichstage einfach nach der Bevölkerungszahl zugetheilt, doch so, daß jede Regierung in dem ersten, jede Landesbevölkerung in dem zweiten wenigstens Eine Stimme führt. So kann sich denn begeben, daß neu vereinigten Staaten nur mit Verletzung der Ansprüche der Uebrigen eine höhere Stimmenzahl zufiele. Im Uebrigen besteht von Reichswegen kein Grund gegen eine Personal-Union unter einem ausschließend deutschen Fürsten. Auch beweist das, nicht beanstandete, Beispiel von Waldeck, daß die Uebertragung der Verwaltung eines Bundesstaates an einen Mitverbündeten unter Vorbehalt der Souveränetät für den Fürsten zuläßig ist. Ob ein solches Verhältniß ein wünschenswerthes ist, steht freilich dahin. Theils wird nämlich dadurch, wenn auch nicht formell rechtlich so doch thatsächlich, das Stimmenverhältniß im Bundesrathe verschoben; theils könnte daraus bei weiterer Ausdehnung des Verhältnisses im Reiche eine Art von Personalisten entstehen, welche mit dem Geiste der Verfassung schwer vereinbar sein möchte.

Das Reich ist als ein „ewiger Bund" geschlossen. (Eingang der Verfassungs-Urkunde.) Welche Folgen sich in sonstigen Beziehungen hieraus ergeben mögen, ist anderwärts zu erörtern, hier jedoch zu bemerken, daß zwei wichtige Sätze in

Betreff des Territorialbestandes dadurch begründet werden. — Einmal, daß sich die Mitglieder verbindlich gemacht haben, nicht freiwillig wieder auszutreten. Selbst Veränderungen in der Verfassung und Gesetzgebung des Reiches würden sie, falls sie in gesetzlicher Weise zu Stande gekommen sind, nicht dazu berechtigen, auch wenn sie ihres Theiles nicht mit denselben einverstanden sein sollten. Sie haben durch ihren Beitritt die bei der Gründung festgesetzte Verfassung angenommen, mit dieser aber auch die ausdrücklich gestattete und geregelte Möglichkeit von Aenderungen, und zwar ohne daß solchen nach Inhalt oder Umfang eine Schranke gesetzt wäre. (Art. 78 der V.U.) Ein Versuch zu einem Austritte wäre Verletzung einer verfassungsmäßigen Pflicht, und das Reich hätte das Recht und die Verbindlichkeit im Wege der Execution dagegen einzuschreiten. Nur wenn die Verfassung ungesetzlich von der Reichsgewalt gebrochen würde, fiele auch die Verpflichtung weg in dem neuen nicht mehr verfassungsmäßigen und zugestandenen Verhältnisse zu beharren. — Zweitens folgt aus der vertragsmäßigen Ewigkeit des Bundes, daß ein Mitglied nicht gegen seinen Willen ausgeschieden werden kann. Jeder der Vortragenden hat ein Recht auf Verbleiben in dem Reich erworben, und eine etwaige Nichterfüllung von Pflichten von seiner Seite zieht, wie eben bemerkt, andere Folgen als einen Ausschluß nach sich. Auch kann eine Verfassungsveränderung nicht so weit gehen. Nicht zwar aus dem, ganz willkürlich angenommenen Grunde [1]), daß sich das Recht zu Aenderungen nicht auf den Eingang der Verfassungs-Urkunde sondern nur auf deren Inhalt beziehe, vielmehr weil es dem Wesen des Reiches zuwider, also logisch und rechtlich unzulässig ist. Das Reich ist dazu bestimmt, die einzeln genannten Staaten zu einem

1) Diesen Satz stellt auf G. Mayer, Staatsrechtliche Erörterungen und die Reichsverfassung. Lpz., 1822. S. 65.

abgeschlossenen Ganzen zu verbinden, und es ist hierauf die ganze Organisation berechnet. Die Ausstoßung einzelner Bestandtheile wäre somit eine Auflösung des bestehenden Verhältnisses, eine solche ist aber ausgesprochenermaßen nicht statthaft.

Vom Standpuncte der Politik aus bieten aber die Bestimmungen über den Gebietsumfang Stoff zu nachstehenden Bemerkungen.

Zunächst ist ein Umstand von der höchsten Bedeutung die Ausscheidung der deutsch-österreichischen Provinzen. Daß der Rücktritt Oesterreichs und das Aufhören seiner Betheiligung an den deutschen Angelegenheiten, mit andern Worten der Uebergang der Hegemonie in Deutschland auf Preußen, eine unabwendbare Folge des Krieges von 1866 war, ändert nichts an dem Rechte, den hierdurch begründeten Zustand vom Standpuncte der Politik aus zu beurtheilen. Selbstredend dürfen dabei freilich nur die realen Verhältnisse in Betracht kommen, nicht aber nebelhafte und zu keiner Zeit klar faßbare sogenannt großdeutsche Phantasieen, geschichtliche oder auf geschichtlicher Grundlage ruhende poetische Traditionen, oder gemüthliche Sympathieen oder Antipathieen von Stamm zu Stamm. Auch trägt eine Aufzählung der von der einen Seite begangenen schweren Fehler oder die Nachweisung des folgerichtigen Ganges einer ehrgeizigen Politik von der andern Seite wohl bei zu einem Verständnisse des Ereignisses, giebt aber keine Einsicht in den Stand des Soll und Haben nach Vortheilen und Nachtheilen. Daß aber sowohl Nutzen als Schaden vorhanden ist, muß sowohl der eifrigste Anhänger als der bitterste Gegner des Neuentstandenen zugeben. Liefe es doch gegen die Natur der Dinge und gegen alle Erfahrung nur Licht oder nur Schatten in einer so mächtigen Veränderung erblicken zu wollen. — Beginnen wir mit den Vortheilen, welche eine Einverleibung der früher zum deutschen Bunde gehörigen österreichischen Lande, mindestens des größeren Theiles derselben, gebracht hätte. Zunächst liegt auf

der Hand, daß das Reich an Macht in einem kaum zu überschätzenden Maaße gewonnen hätte. Der Besitz schöner und großer wenn auch etwas zurückgebliebener Länder, die Vermehrung der Bevölkerung um 10 Millionen hätten es unbestritten zum herrschenden Staate in Europa gemacht, welcher nur durch eine, doch nicht sehr wahrscheinliche, Coalition aller übrigen Staaten hätte mit Erfolg befehdet werden können. Sodann wäre seine, itzt wenig geschützte, Südost-Gränze durch Bodenverhältnisse gedeckt, die itzt tief einspringende fremde Riesenfestung Böhmen zur Gränzwacht geworden. Ferner hätte die Vereinigung aller deutscher Stämme nicht nur dem National-Bewußtsein volle Befriedigung gewährt, sondern auch ihre gesammten geistigen Kräfte dem Reiche zur Verfügung gestellt, und es wären diese durch einen freieren Luftzug und durch erweiterte Zwecke sicher noch gesteigert worden. Nun erst hätte man mit vollem Rechte von einem deutschen Reiche sprechen und stolz auf dasselbe sein können. Es wären überdieß wackere deutsche Stämme von Unterdrückung durch slavische örtliche Mehrheiten befreit worden; bei der Reichsregierung hätten sie kräftigen Schutz gefunden. Schließlich darf man sich nicht verhehlen, daß eine um so großen Besitz verminderte Macht Oesterreichs weniger gefährlich für das Reich gewesen wäre in allen Fällen eines von letzterem an einer andern Gränze aufzunehmenden Krieges. Wie nahe aber eine solche Gefahr liegen, wie stark das Gefühl der Verletzung wegen der Ausscheidung von der Leitung der deutschen Angelegenheiten sein kann, bedarf keiner Erörterung. Der Wille zu handeln mag durch ungünstige Verhältnisse zurückgedrängt werden; es kann ihn aber auch günstige Sachlage wecken oder vielmehr stärken. — Auf der andern Seite treten aber auch gewaltige Uebelstände als unvermeidliche Folgen einer Vereinigung mit Deutsch-Oesterreich entgegen. Vor Allem muß man sich klar machen, daß dieselbe durch eine gleich üble Alternative bedingt gewesen

wäre; nämlich entweder durch die Zerschlagung des österreichischen Kaiserstaates und die Erwerbung seiner deutschen Provinzen durch Eroberung, oder durch Fortdauer eines Hegemonie-Dualismus auch im neuen Reiche. Im ersteren Falle, angenommen daß er überhaupt möglich gewesen wäre und daß Europa ihn geduldet hätte, wäre eine zunächst Deutschland zu Gute kommende Gränzmacht gegen das Slaventhum vernichtet, die Kraft dieses ehrgeizig vordrängenden Elementes durch die nun doppelt feindseligen Ueberreste Oesterreichs verstärkt worden. Im andern Falle wäre das längst erstrebte Ziel einer ungehinderten staatlichen Entwicklung Deutschlands im Augenblicke der blutigen Erreichung wieder aufgegeben worden. Wie immer formell rechtlich die Stellung Oesterreichs in der Neugestaltung bestimmt worden wäre, (und man kann dabei an ein eigentlich untergeordnetes Verhältniß verständigerweise nicht denken,) die ganze alte Misère des Hinhaltens, der gegenseitigen Neutralisirung, des Hereinspielens undeutscher Interessen hätte fortgedauert, jeder Particularismus hätte eine Stütze gefunden, wäre im Nothfalle erweckt worden. Von einem, itzt schon genugsam schwierigen, Ausbau des deutschen Reiches, von einer nationalen kräftigen Politik wäre gar keine Rede gewesen. Die Einheitlichkeit des Heeres, der Oberbefehl des Kaisers über dasselbe in Frieden und Krieg, die Verläßlichkeit desselben hätte sich einfach als eine Unmöglichkeit erwiesen. Sodann müßte unter allen Umständen, auch das politisch richtigere aber thatsächlich unwahrscheinlichere Glied der oben gestellten Alternative vorausgesetzt, an den Vortheilen der Machtverstärkung die slavische Nationalität und der giftige Deutschenhaß eines Theiles der Bevölkerung in den eroberten Provinzen in Abrechnung kommen. Hat das Reich schon itzt genugsam Schwierigkeiten mit polnischen und französischen oder französisirenden Bestandtheilen, so wäre die Zufügung eines Kampfes mit den Czechen in der That zu viel. Ferner könnte die mächtige Verstärkung

des Katholizismus, zum Theile in seiner schroffsten Form (man denke an Tyrol) nur als eine Schwächung des Reiches, ja als eine große Gefahr für dasselbe betrachtet werden; sicherlich nicht etwa aus confessioneller Beschränkung und Abneigung, sondern im Hinblicke auf die Dinge, welche vor Augen liegen. Man mag es rühmen oder beklagen, aber Thatsache ist es, daß das Reich seine geistige Wurzel im Protestantismus und in der aus diesem stammenden Gesittigung der Neuzeit hat. Bei einer durch einen Zuwachs von 10 Millionen Katholiken hergestellten Zahlengleichheit beider Bekenntnisse wäre ein folgerichtiges Gedeihen undenkbar, vielmehr fortwährender und im Erfolge sehr ungewisser Streit in sicherer Aussicht, die Veranlassung zu innerer und äußerer Schwäche, vielleicht zur Wiederzerreißung. Endlich darf wohl noch bemerkt werden, daß die Einverleibung Wiens in das Reich eine kaum zu lösende Schwierigkeit böte. Schon seine Lage an der äußersten Gränze würde, abgesehen von allen andern Gründen, die Erhebung zur Hauptstadt des Reiches unmöglich machen; während doch die Verletzung des seit Jahrhunderten bestehenden Bewußtseins einer solchen Stellung, die unvermeidliche Einbuße an Glanz und Erwerb, kurz die völlig veränderte Lage aller Dinge den tiefsten Mißmuth und unzweifelhaft die feindseligste Gesinnung erzeugen müßten. Hier wäre ein ganz natürlicher und dauernder Heerd für Widerstand und Zettlung. — Sehr begreiflich ist, daß in solcher Sachlage zwar auch bei einem dem Reiche und seinem Gedeihen aufrichtig Zugethanen ein Zweifel entstehen kann über die Richtigkeit der thatsächlichen Abgränzung des Reichsgebietes. Ein fehlerloser Zustand ist der bestehende sicherlich nicht. Allein bei ruhiger und verständiger Ueberlegung muß doch schließlich das Urtheil dahin ausfallen, daß die getroffene Entscheidung nicht nur die vergleichungsweise bessere, sondern daß sie sogar die einzig mögliche

war. Es bleibt also nichts übrig, als sich mit den Folgen, auch so ferne sie unerwünscht sind, abzufinden.

Eine zweite politisch wichtige Bestimmung, aber von entgegengesetzter Richtung, ist die Aufnahme von Posen und Ost- und Westpreußen in den Reichsverband. Bekanntlich gehörten sie dem deutschen Bunde von 1815 nicht an, zunächst zu dem Zwecke, um auch dem Könige von Preußen (wie dem Kaiser von Oesterreich) die Stellung einer durch die Formen und Verpflichtungen des Bundes nicht gebundenen europäischen Macht zu gewähren. Itzt ist ihr Sonderverhältniß der Abrundung und des Zusammenhangs des Reichsgebietes wegen, namentlich aber dem Grundsatze der Beschränkung aller Mitglieder auf Besitz innerhalb der Reichsgränze zu Liebe aufgegeben. Dieß hat nun zwei wesentlich verschiedene große Folgen. — Einmal ist itzt Preußen keine selbstständige europäische Macht mehr. Es kann, mit Ausnahme der verhältnißmäßig untergeordneten Punkte, in welchem die Bundesglieder auch immer noch selbstständig gegenüber von dem Auslande aufzutreten berechtigt sind, nur als Mitglied beziehungsweise als der völkerrechtliche Vertreter des Reiches in internationaler Weise auftreten. Daß sachlich seine Bedeutung und Macht durch ein solches Aufgehen in der deutschen Gesammtheit nicht nur nicht gelitten hat, sondern selbst bedeutend verstärkt ist, unterliegt allerdings keinem Zweifel; allein formell ist es entschieden zurückgetreten, und es kann auch ohne Verletzung seiner Pflichten keine preußische sondern nur noch deutsche Politik treiben. Dieß sollte doch von der Bekrittelung des von Preußen im Bunde in Anspruch genommenen Principates nicht außer Acht gelassen werden, wie gewöhnlich geschieht. Es ist immerhin ein Aufgeben einer bedeutenden Stellung, und es mögen sich gar wohl Fälle ergeben, in welchen dieß auch praktisch keineswegs gleichgültig ist. Zunächst freilich sind die Folgen des neuen Verhältnisses nur günstig. Preußen hat eine weitere und größere

Aufgabe für die, allerdings von ihm gehandhabte, äußere Politik erhalten; blos partikularistische und selbstsüchtige Zwecke zu verfolgen, wäre itzt gegen seine Aufgabe, auch würde es bei einem solchen Verhalten Controle und Widerspruch erfahren, zu welchen früher Niemand berechtigt war. Durch das Aufhören einer eigenen internationalen Stellung der kleineren Staaten aber ist Deutschland von Spott und Schaden befreit. — Die andere Folge der Aufnahme ehemals polnischer und itzt noch überwiegend von Polen bewohnter Landestheile aber ist, daß das nationale Princip in der Bildung des Reiches nicht rein durchgeführt ist. Fast dritthalb Millionen Angehörige eines fremden und dem Deutschen abgeneigten Stammes sind ihm sehr gegen ihren Willen einverleibt. Ist auch der in solchen Fällen vorzugsweise zu besorgende Nachtheil, daß nämlich die vom Hauptstamme Abgerissenen dem von diesem gebildeten Staate immer zustreben, dadurch aber unzuverläßig und ein Hinderniß, selbst eine Gefahr sind, hier nicht zu besorgen, indem kein reales Polen mehr besteht, das Hängen an einer nicht wiederherstellbaren Vergangenheit und an einem nebelhaften Ideale aber practisch weit weniger bedeuten will: so ist doch die Sache nicht ohne empfindlich üble Seiten. In einem ausgedehnten Landestheile mag wohl Gehorsam gegen das Reich erzwungen werden, nicht aber Anhänglichkeit an dasselbe; der nationale Gedanke gelangt nicht zur allgemeinen Entwicklung und Festigung innerhalb des ganzen Gebietes; die von den Polen in den Reichstag gesendeten Abgeordneten bilden eine widerwärtige und zum Eingehen in jede reichsfeindliche Verbindung bereite Widerspruchspartei. Dennoch kann von einem Wunsche nach Losgeben dieses nicht volksthümlichen Bestandtheiles nicht die Rede sein. Sie ist eine politische, militärische, geographische Unmöglichkeit. Hier kann nur der, freilich langsam fortschreitende, Sieg der höheren und mächtigeren Gesittung über die schwächere allmählig helfen; scheuen wir das Wort nicht: Germanisirung.

Indessen muß Deutschland die Strafe politischer Sünden tragen, welche freilich keineswegs nur durch die von ihm mitbegangene Zertrümmerung des Polenreiches begangen wurden, sondern in noch weit höherem Grade durch die barbarische, verdorbene und bestechliche Adelswirthschaft, den pfäffischen Fanatismus, die wirthschaftliche Unvernunft des Landes selbst [1]).

Endlich ist es vom politischen Standpunkte aus nicht gleichgültig, daß Deutschland keine Kolonieen oder sonstige Besitzungen in fremden Welttheilen hat. Allerdings ist in Art. 4 der V.U. das Reich für zuständig erklärt zur Gesetzgebung über „Kolonisation"; allein schon im verfassunggebenden Reichstage ist die authentische Erklärung gegeben worden, daß hierbei zunächst nur an die Schaffung von „Flottenstationen" gedacht sei [2]). Sehr begründet ist denn auch der Wunsch, daß immer an dieser Auslegung festgehalten werden und sich das Reich niemals durch das Beispiel anderer Mächte und durch falschen Ehrgeiz verleiten lassen möge, Gründungen anderer Art vorzunehmen. Die Anlagekosten sind groß; das Ergebniß ist ungewiß; überdieß besteht nur noch die Möglichkeit in tropischen Klimaten Land zu solchen Zwecken zu erwerben, was wieder die Nothwendigkeit zur Folge hat, entweder die Eingeborenen mit grausamer Strenge auszubeuten oder, sei es offen oder verdeckt (Culies), Sklaverei einzuführen. Ein gewinnreicher Handel kann auch ohne Anlehnung an eigene Niederlassungen betrieben werden. Jeden Falles befreit Mangel an Kolonieen die auswärtige Politik von manchen Verwicklungen und vermindert die Zahl der verwundbaren also der zu schützenden Plätze. Allerdings muß zugegeben werden, daß er auch ein Hinderniß für die Ausbildung der Kriegsmarine ist. Es

1) Vgl. über diese Frage die Verhandlung im konstituirenden Reichstage, bei Bezold, Materialien der d. Reichsverfassung. Leipzg. 1873, Bd. I. S. 316 fg.

2) S. Bezold, Materialien, Bd. I. S. 462.

besteht wenigere Veranlassung zu häufiger Verwendung und zu beständigem Dienste. Sache der Männer vom Fache ist es, die Mittel anzugeben, auf welche Weise die beiden noch übrig bleibenden Zwecke, die Vertheidigung der eigenen Küsten und der Schutz des deutschen Handels in entfernten Ländern und unsicheren Meeren, zweckmäßig erfüllt werden können.

2. Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes so wie später des Reiches sind alle Mitglieder mit der Gesammtheit ihrer Besitzungen der neuen Staatsgestaltung beigetreten. Keines derselben hat außerhalb des Bundes (Reichs-) Gebietes einen Landbesitz gehabt oder einen innerhalb der itzt gezogenen Gränzen liegenden Theil seiner Besitzungen von der Einbegreifung ausgeschlossen. Es war weder eine Personal- noch eine Real-Union mit einem Staate außerhalb des Bundes vorhanden. Dieser Zustand besteht auch itzt noch, und es bildet somit das Reichsgebiet ein rein abgeschlossenes Ganzes. An diese Thatsachen knüpfen sich denn aber zwei wichtige Fragen.

Zunächst ist ins Auge zu fassen, daß die Geschlossenheit des Reichsgebietes bis itzt nur eine Thatsache ist und die Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung über den Gegenstand enthält, somit auch keine rechtliche Vorschrift zur Aufrechthaltung des Bestehenden. Auf dem constituirenden Reichstage ist sogar ein Antrag, daß Souveränetätsrechte, welche auf einem Theile des Bundesgebietes haften, nur unter Zustimmung sämmtlicher Mitglieder freiwillig an einen Auswärtigen abgetreten werden können, abgelehnt worden [1]). Es fragt sich nun, was unter diesen Umständen Rechtens ist. — Ueber das, was wünschenswerth, politisch sogar geboten ist, kann ein Zweifel nicht stattfinden. Der ganze Zweck der Neugestaltung Deutschlands, nämlich die Bildung einer selbstständigen, in sich abgeschlossenen Gesammtmacht zur Vertheidigung und zur Förderung des all-

1) S. Stenograph. Bericht des constituirenden Reichstages (1867) Bd. II. S. 37.

gemeinen Wohles, würde gefährdet durch den Uebergang eines deutschen Gebietes an einen fremden Regenten, sei es, daß derselbe in das Reich als Mitglied für diese Erwerbung eintreten würde oder nicht; und sei es ob eine Personal- oder gar eine Real-Union stattfände. Und kaum weniger Schaden würde das Reich leiden, wenn eines seiner Mitglieder ein Regierungsrecht über ein fremdes Land erwerben würde; ebenfalls wieder gleichgültig, ob nur eine Personal- oder gar eine Real-Union einträte, ferner ob Erbgang, Wahl oder welcher Grund sonst die Erwerbung begründet". In allen diesen Fällen wäre die ausschließliche Berücksichtigung der deutschen Interessen und Rechte blosgestellt, auswärtigen Zetteleien und Zwecken Thüre und Thor geöffnet; könnten in Fällen von Kriegen unlösbare Schwierigkeiten entstehen. Unbestritten also wäre es nicht nur das Beste, sondern selbst das einzig Richtige, wenn ein ausnahmsloser Grundsatz bestände, welcher alle und jede Verbindung deutscher und fremder Regierung untersagte, eintretenden Falles also einem deutschen Fürsten die Verpflichtung auferlegte zwischen der Beibehaltung seines bisherigen Verhältnisses und Besitzes und persönlicher Ausscheidung zum Behufe der Erwerbung des fremden Landes zu wählen. — Selbstverständlich besteht nun aber in staatlichen wie in Privatverhältnissen kein Recht darauf, einer Forderung Zwangskraft beizumessen, weil sie an und für sich verständig und nützlich ist. Hierzu gehört, daß sie entweder durch eine zuständige Auctorität als rechtsverbindlich erklärt ist, oder daß die Betheiligten sie freiwillig als eine Verpflichtung anerkannt haben, oder endlich, daß sie aufrecht erhalten werden muß, weil ihre Läugnung ein Selbstwiderspruch mit dem Wesen des ganzen in Frage stehenden Verhältnisses enthalten oder durch ihre Folgen den Bestand desselben unmöglich machen würde. Im vorliegenden Falle besteht nun weder eine positive gesetzliche Vorschrift, (wie bereits angegeben), noch haben die Bundesfürsten

bis itzt freiwillig den eben aufgestellten, oder einen gleichbedeutenden, Grundsatz anerkannt; es bleibt also nur die Frage, ob aus dem Wesen des deutschen Reiches die logisch-zwingende Nothwendigkeit der Forderung erwiesen werden kann? Hier muß denn allerdings zugegeben werden, daß eine Fortdauer von Erbrechten deutscher Fürsten und die daraus sich ergebende Möglichkeit von Unionsverhältnissen dem Bestande des Reiches nicht unmittelbar widersprechen würde. Blos vom rechtlichen Standpunkt betrachtet würde die Verfassung nicht undurchführbar durch eine staatliche Doppelstellung eines Bundesmitgliedes. Ein solches könnte in allen Beziehungen zum Bunde formell nur in seiner deutschen Eigenschaft behandelt werden. Von einer Selbstauflösung des Reiches aus diesem Grunde kann also nicht die Rede sein. Dennoch kann und muß, Alles wohl überlegt, behauptet werden, daß der gleiche Besitz eines fremden Staates durch ein Bundesglied oder umgekehrt die Erwerbung eines Bundeslandes durch einen auswärtigen Regenten in handgreiflichem Widerspruche mit den Zwecken des Reiches, also seinem Wesen, stehen würde. Diese Zwecke sind (wie unten näher zu erörtern ist) Vertheidigung gegen äußere und innere Feinde, sodann Rechtsschutz und Förderung des Volkswohles. Als Gegenstand dieser Aufgaben ist das durch den Bundesvertrag gebildete und geographisch abgeschlossene Gebiet und das deutsche Volk gegeben; die Durchführung aber steht durchaus selstständig dem Reiche und nur ihm zu, und es ist als Macht ersten Ranges auch dazu völlig im Stande. Daß Alles aber nur im nationalen d. h. deutschen Sinne und Interesse geschehe, ist dadurch ermöglicht, daß alle Mitglieder mit ihrem ganzen Gebietsstande einbegriffen und ausschließlich deutsche Fürsten in den Bund aufgenommen sind. Um diesen rein nationalen Charakter des neuen Bundesstaates und eine einheitliche Leitung desselben zu erhalten, ist namentlich das große Opfer einer vollständigen Ausscheidung der deutsch-österreichischen Staatstheile für nöthig

erachtet worden, weil diese theils in Real- theils in Personal-Union mit nichtdeutschen Ländern stehen. Man hat lieber auf eine weit größere Macht verzichtet und die Gefahr eines Feindes im Rücken übernommen, als die Vervollkommnung der Einrichtungen und die Führung der Angelegenheiten in ausschließlich deutschen Zielen einem störenden auswärtigen Einflusse ausgesetzt. Mit dieser Grundlage alles Seins und Handelns stünde es nun aber in geradem Widerspruche, wenn nachträglich entweder bisherige einfache Bundesglieder durch Erwerbung eines fremden Landes auch fremde Interessen überkämen und solche auch bei ihrer Betheiligung an der Reichsregierung geltend machen könnten; oder wenn es einem fremden Fürsten möglich wäre als Erbe eines deutschen Landes gesetzlichen Antheil an den Reichsangelegenheiten zu nehmen. Der um das nationale Leben gezogene Wall wäre in beiden Fällen durchlöchert, also gefährdet. Dieses zu dulden, ist das Reich nicht schuldig, es zu thun Niemand berechtigt. Kommt ein privatrechtlicher Anspruch mit dieser obersten staatlichen Aufgabe in Collision, so hat er zurückzustehen. Wenn das Reich offen und kühn einen dahin gehenden Grundsatz aufstellt, so wird es nur seiner Ehre und seinem Gedeihen gemäß handeln. Allerdings wäre es besser gewesen, wenn dieß schon in der Verfassung geschehen wäre; da aber noch kein bestimmter Fall zur Entscheidung vorliegt, so ist noch nichts versäumt. Möglich und und selbst nicht unwahrscheinlich ist es, daß die Zustandebringung eines dahin gehenden Reichsgesetzes Widerspruch im Bundesrathe findet und nicht alsbald gelingt. Allein theils ist doch auch wenigstens allmählige Einsicht in die Nothwendigkeit eines solchen, doch nur in sehr ungewisser Form stehenden, Opfers zu hoffen; theils dürfte einem vom Reichstage ausgehenden, erforderlichen Falles mit Beharrlichkeit festgehaltenen und erneuerten Antrage ein zureichender Zurückweisungsgrund schwer entgegengestellt werden können. Triftige Gegengründe

scheinen nicht vorzuliegen. Nur als frivol könnte die Einwendung bezeichnet werden, daß die ganze Sache zu unbedeutend sei um ihrer Ordnung wegen sich Schwierigkeiten aufzuladen. In jedem Falle handle es sich ja nur von einzelnen Stimmen im Bundesrathe, welche bei reichsfeindlichen Versuchen leicht niedergehalten werden können. Ueberdieß frage es sich, ob überhaupt je der Fall practisch eintrete; mit bloßen theoretischen Möglichkeiten sich abzugeben fehle es aber an Zeit und wäre nicht ernsthaft. Möglicherweise kann eines der in Frage stehenden Verhältnisse allerdings sehr unbedeutend sein; allein es können auch solche von großer Wichtigkeit entstehen. Deßhalb ist eine allgemeine Maaßregel ganz gerechtfertigt. Sodann handelt es sich bei der Geltendmachung eines politischen Einflusses nicht sowohl von dem formellen Stimmenverhältnisse als von der Berechtigung zur Theilnahme und Anwesenheit überhaupt; das Weitere ergiebt sich dann schon je nach den realen Verhältnissen. Endlich ist es zu spät allgemeine Grundsätze aufzustellen, wenn bereits ein Fall vorliegt oder nahe bevorsteht. Dann werden solche gehässig und feindselig. Eben weil der Eintritt von Doppelstellungen noch ganz im Ungewissen steht, ist es die richtige Zeit zur Abwehr. Gewichtiger wäre ein Bedenken, welches von der Besorgniß herrührte, daß das Reich sich durch die Aufstellung des fraglichen Grundsatzes in Schwierigkeiten mit auswärtigen Mächten verwickeln, etwa Rechtsverwahrungen hervorrufen könnte. Es ist dieß möglich. Allein einer Seits ist zu erwägen, daß ernstliche Mißverhältnisse wegen eines nur eventuellen, vielleicht nie eintretenden Anspruches kaum zu besorgen sind; Proteste können einfach zur Kenntniß genommen werden. Anderer Seits gewinnt eintretenden Falles das Reich eine sichere Grundlage zu einer Verweigerung, deren Mangel es bereuen würde [1]).

1) Ist das im Vorstehenden Ausgeführte richtig, so fallen auch die von Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes. Tüb.

Zweitens wirft sich die Frage auf, ob der durch die Reichsverfassung festgestellte Umfang des Bundesgebietes ein unveränderlicher in der Beziehung ist, daß er nicht vergrößert werden kann? Auch hierüber schweigt das Gesetz, es muß also ebenfalls wieder aus der Natur der Sache argumentirt werden. Es liegen aber zwei verschiedene Möglichkeiten vor. — Einmal ist denkbar, daß einem Bundesgliede, gleichgültig auf welche Weise, ein außerhalb der itzigen Reichsgränze gelegenes Gebiet zufiele, der Erwerber aber dasselbe in den Reichsverband aufnehmen lassen möchte. Keinem Zweifel kann unterliegen, daß dieß eine Verfassungs-Veränderung wäre, denn es würde die in dem Grundgesetze enthaltene Aufzählung des thatsächlichen Bestandes des Reichsgebietes verändert. Somit würden jeden Falles die Bestimmungen des Art. 78 der V.U. Anwendung bei dem Aufnahmebeschluß finden; deßgleichen bei der

---

1870, S. 63 fg., und Rönne, Verfassungsrecht des deutschen Reiches. Leipzg. 1872, S. 39 aufgestellten Unterschiede von erlaubter Personal- und nicht zu gestattender Real-Union von selbst weg. Beide Arten von Verbindungen sind unzuläßig, die letzteren freilich in verstärktem Maaße. — Die Frage ist zu wichtig und liegt zu nahe, als daß sie nicht auch in früheren Gesetzen und Entwürfen zu Gesammtverfassungen Deutschlands hätte ins Auge gefaßt werden sollen. In Art. 6 der Wiener Schl.Acte war bestimmt, daß eine freiwillige Abtretung auf einem Bundesgebiete haftender Souveränetätsrechte ohne Zustimmung der Gesammtheit nur zu Gunsten eines Mitverbündeten geschehen könne. In der Frankfurter Reichsverfassung von 1849 lautete der § 4: „Abgesehen von den bereits bestehenden Verbindungen deutscher und nichtdeutscher Länder soll kein Staatsoberhaupt eines nichtdeutschen Landes zur Regierung eines deutschen Landes gelangen, noch darf ein in Deutschland regierender Fürst, ohne seine deutsche Regierung abzutreten, eine fremde Krone annehmen.“ Ein auf dem verfassunggebenden Reichstage von 1867 gestellter, aber von der Versammlung nicht angenommener Antrag bezweckte die Annahme der obigen Bestimmung der Schluß-Acte. S. Bezold, Materialien, Bd. I. S. 376 fg. Ohne Zweifel wäre die Annahme dem völligen Stillschweigen vorzuziehen gewesen; doch leuchtet ein, daß der beantragte Satz nicht das ganze Bedürfniß deckte. Die in der Frankfurter Verfassung aufgestellte Bestimmung war die richtige.

in Folge der Aufnahme etwa eintretenden Modification des Stimmenverhältnisses im Bundesrathe und im Reichsrathe. Unter dieser Bedingung aber wäre unstreitig eine Ausdehnung des Bundesgebietes rechtlich zuläßig. Ein Verbot liegt nicht vor, und es ist kein Grund einzusehen, wie aus dem Wesen des Bundes eine rechtliche Unmöglichkeit abgeleitet werden könnte. Die Entscheidung würde somit lediglich aus Zweckmäßigkeits-Erwägungen zu schöpfen sein. Sollte die Aufnahme verweigert werden, so träte allerdings der oben untersuchte Fall einer Doppelstellung eines Bundesgliedes ein und würde der für ein solches Verhältniß nachgewiesene Grundsatz zur Anwendung kommen. — Oder aber kann es sich von der Aufnahme eines ganzen dem Bunde bisher nicht angehörigen Staates handeln. Auch hier liegt ein Verbot nicht vor; noch weniger natürlich ein rechtlicher Zwang zur Bewilligung. Die Entscheidung stünde somit lediglich in dem freien, durch jeden beliebigen Beweggrund bestimmbaren Willen der Factoren der Bundesgesetzgebung; selbstverständlich unter Anwendung des Art. 78, da auch in diesem Falle das Ansinnen auf eine Verfassungsveränderung klar vorliegt. Eine weitere Bedingung wäre nicht zu erfüllen; namentlich ist zu einer Zustimmung jedes einzelnen Bundesgliedes kein Grund vorhanden. Allerdings haben die itzigen Mitglieder den Bundesvertrag nur mit einander abgeschlossen; allein sie haben zu gleicher Zeit auch die Reichsverfassung angenommen, welche Verfassungsveränderungen ohne irgend eine nähere Bezeichnung oder Beschränkung bedingungsweise zuläßt. Eine solche ist denn auch eine Veränderung in der Mitgliederschaft und im Gebietsbestande [1]).

---

1) A. M. ist von Martitz, Betrachtungen ü. d. Verfassung des Nordd. Bundes. Lpzg., 1868, S. 9 fg. — Unrichtig ist die Annahme von G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen S. 67, daß die Aufnahme eines fremden Staates in den Bund durch einen zwischen dem Kaiser und diesem Staate abgeschlossenen Vertrag zu erfolgen, dieser dann aber die Zu-

II.

Von höchster Bedeutung für das ganze Recht und für die Politik des Reiches ist die förmliche und als Bestandtheil der Verfassung, somit als ein oberstes Gesetz, verkündete Erklärung sämmtlicher Factoren des gesetzgebenden Willens in Deutschland über das Wesen und über die Zwecke des deutschen Reiches. Es ist in dem Gesetze vom 16. April 1871 erklärt, daß der Kaiser im Namen des deutschen Reiches und nach erfolgter Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages verordne:

es trete an die Stelle der Bundesverfassung (vom 1. Juli 1867) die beigefügte Verfassung des deutschen Reiches;

und es ist im Eingange dieser neuen Verfassungsurkunde selbst ausgesprochen, daß die im Einzelnen aufgeführten Regierungen

> einen ewigen Bund schließen zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, so wie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes, und daß dieser Bund den Namen des deutschen Reiches führen und eine im Nachfolgenden verzeichnete Verfassung haben werde.

---

stimmung des Bundesrathes unter Anwendung von Art. 78 der B.U. zu erhalten hätte. Daß eine rechtsgültige Willenserklärung des um Aufnahme Nachsuchenden vorliegen müßte, ist selbstverständlich; und es mag sein (wäre vielleicht aber auch ganz überflüßig), daß sich der Kaiser als Vertreter des Reiches durch eine Verhandlung Gewißheit über die Thatsache zu verschaffen hätte; allein die Aufnahme würde rechtlich nicht durch Vertrag, sondern durch ein Bundesgesetz erfolgen. Wie bei allen anderen Gesetzen müßte der Antrag zu einer solchen Aufnahme entweder von einem beliebigen Mitgliede des Bundesrathes oder vom Reichstage ausgehen; vom Kaiser als solchem könnte es nicht geschehen, wie seiner Zeit näher zu besprechen ist. Nebenbei mag auch noch bemerkt werden, daß die Verfassung bei Verträgen keine Zustimmung „in den Formen" der Verfassungsgesetzgebung, sondern nur einfache Zustimmung der Factoren der Reichsgesetzgebung kennt.

Die aus diesen Bestimmungen sich ergebenden Folgerungen sind aber im Wesentlichen nachstehende.

1) Der Ausspruch, daß die neue politische Gestaltung ein Bund sei, hat zunächst nur eine negative Bedeutung. — Es steht nämlich fest, daß nach dem Willen der Regierungen und des durch seine Vertreter sich aussprechenden Volkes kein einheitlicher Staat gegründet werden wollte, in welchem die bisher im norddeutschen Bunde begriffenen Staaten, so wie die im Jahre 1870 beigetretenen süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen rechtlich aufgegangen, nur etwa besonders umgränzte Provinzen desselben geworden wären. Daß dieser Bund die Bezeichnung eines „Reiches" trägt, ändert hieran nichts, da dieses Wort keinen bestimmten rechtlichen Inhalt hat und nur eine Hindeutung auf thatsächliche Größe und Macht giebt, im vorliegenden Falle etwa noch eine unbestimmte und manchfach nicht zutreffende Erinnerung an einen früheren geschichtlichen Zustand. Und wenn die Bezeichnung Reich in der Regel einheitlichen Staaten beigelegt wird, so ist dieß hier von gar keiner Bedeutung, da ausdrücklich die in Frage stehende Vereinigung als „Bund" erklärt ist. Es kann somit in keiner Beziehung, weder was Rechte noch was Pflichten betrifft, für das deutsche Reich aus dem Begriffe und dem Wesen eines einheitlichen Staates ein gültiger Schluß gezogen werden, sondern es ist immer bei Beweisführungen aus der Natur der Sache, (deren Zuläßigkeit überhaupt vorausgesetzt,) im Auge zu behalten, daß es sich von einer Vereinigung mehrerer, bis zu gewissen näher bestimmten Gränzen getrennt bleibender Staaten handelt.

2. Welcher besonderen Art dieser Bund sein soll, ist vom Gesetze nicht ausdrücklich ausgesprochen. Die Beantwortung dieser Frage hat aber keineswegs blos eine theoretische Bedeutung, sondern ist vielmehr, wie die so eben gemachte Bemerkung beweist, von großer Bedeutung für das Leben. Wenn

in Fällen, in welchen die ausgesprochenen und aufgezeichneten Gesetze keine ausdrückliche Bestimmung enthalten und auch keine näher liegende mittelbare Entscheidungsgründe, z. B. Analogie, Anwendung finden, also möglicherweise aus dem Wesen und dem Begriffe des Bundes die Antwort abzuleiten ist, so wird es selbstredend nothwendig, in zweifelloser Weise festzustellen, welche Art von Bund hier hat gegründet werden wollen. Es hat nämlich die Wissenschaft schon längst aus der Beobachtung und der Würdigung der geschichtlichen Verkommnisse die Lehre gezogen, daß es ganz verschiedene Arten von Staatenverbindungen giebt [1]; und zwar ist anerkannt, daß dieselben theils völkerrechtlichen theils staatsrechtlicher Wesens sind. — Von jenen giebt es wieder zwei wesentlich verschiedene Unterarten. Zuerst einfache Bündnisse unter völlig getrennt und souverän bleibenden Staaten, (Allianzen), abgeschlossen zu gegenseitiger Hülfe in Schutz und Trutz, sei es gegen bestimmte Gegner sei es gegen alle Dritte, für begränzte oder unbestimmte Zeit. Zweitens aber sogenannte Staatenbünde, nämlich Vereinigungen zur gegenseitigen Hülfe in auswärtigen und in inneren Angelegenheiten bei nicht ausreichender Einzelkraft, bei welchen zwar einer Seits die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der einzelnen Bundesglieder als oberster Grundsatz festgehalten, also keine neue Obergewalt gegründet wird, sondern alle Beschlüsse nur im Vertragswege zu Stande kommen können, anderer Seits jedoch zur Sicherstellung und Erleichterung der verabredeten Zwecke gemeinschaftliche Organe mit bestimmter Zu-

1) Ueber das Wesen und den Unterschied der verschiedenen Arten von Staatenverbindungen, namentlich der Bundesstaaten und Staatenbünde s. meine Encyklopädie der Staatswissenschaft, 2. Aufl. S. 43 fg., S. 366 fg., und S. 465 fg. Eine Hauptschrift über den Staatenbund ist Waitz, Grundzüge der Politik Kiel, 1862. Verfehlt in der Grundansicht sind Martitz, Betrachtungen ü. d. Verfassung des nd. Bundes. Lpzg., 1868; G. Meyer, Grundzüge des n. d. Bundesrechtes. Lpzg., 1868; Ders.; Staatsr. Erörterungen ü. die Reichsverfassung. Lpzg., 1872.



ständigkeit aufgestellt, vielleicht auch in äußeren oder inneren Beziehungen gemeinsame Einrichtungen bestellt sind, so z. B. etwa für Zölle, Münze, Festungen, selbst Gerichtswesen. — Die staatsrechtliche Art der Bünde, Bundesstaaten genannt, giebt dagegen die volle Souveränetät der Mitglieder als obersten Grundsatz auf, bestellt vielmehr eine selbstständige, über den einzelnen Gliederstaaten befehlend stehende, wenn schon an eine bestimmte gesetzliche Zuständigkeit gebundene Gewalt für die gemeinsamen Angelegenheiten, welche dann auch als förmliche Staatsgewalt auftritt, ihre den concreten Zwecken entsprechenden Organismus von Factoren und Vollziehern des Staatswillens hat, in dazu geeignet scheinenden Fällen auch in unmittelbarer Verbindung mit den Angehörigen der Einzelstaaten steht [1]). Allerdings hören die Gliederstaaten nicht auf, abgesondert zu bestehen, ihre eigene Verfassung und Verwaltung zu haben, einen bestimmten Theil der Zwecke eines Staates selbstständig und mit eigenen Mitteln und nach eigenen Bestimmungen zu verfolgen; allein ein, durch die Zuständigkeit

1) Es ist ein mehrfach schiefer Gedanke, wenn Mayer, Erörterungen, S. 12 fg., den Unterschied von Staatenbund und Bundesstaat darein setzt, daß ersterer nur eine Herrschaft über die Staatsgewalten der Einzelstaaten ausübe, dieser aber unmittelbar über die einzelnen Staatsangehörigen herrsche. Zunächst ist die unmittelbare Verbindlichkeit der Bundes- (Reichs-)Gesetze nur eine Folge, und keineswegs die einzige oder auch nur hervorragendste, des Wesens der fraglichen staatlichen Gestaltung. Sodann wird über dieses Wesen gar nichts damit ausgesagt, sein rechtlicher Grundgedanke nicht einmal angedeutet. Endlich ist der hervorgehobene Unterschied nicht einmal thatsächlich richtig. Einer Seits ist die Bundesgewalt keineswegs gehindert, eines ihrer Gesetze in erster Linie für die Gliederstaaten zu geben und diesen die Einfügung in das Landesrecht und die Erlassung der die Ausführung erst bedingenden Verordnungen und Gesetze aufzutragen, (wie dieß namentlich die deutschen Reichsgesetze bekanntlich vielfach thun.) Anderer Seits ist kein rechtlicher Grund einzusehen, warum nicht in einem Staatenbunde, wenn auch allerdings ausnahmsweise, Anordnungen sollten verabredet werden können, welche für die Unterthanen unmittelbare Gültigkeit hätten.

der Bundesgewalt bestimmter Theil der Souveränetät geht für sie verloren und an die Bundesorgane über. Das Recht des Bundes ist, in seinem Kreise, das höhere, sein Wille der entscheidende und vorgehende; er hat also insoweit die Souveränetät auch über die Gliederstaaten. Wie weit sich diese oberste Bundesgewalt sachlich erstreckt, ergiebt sich lediglich aus den Verabredungen bei der Gründung und, falls dieses als zuläßig ausgesprochen ist, aus späteren gesetzlich zu Stande gekommenen Beschlüssen. Solche nachträgliche Bestimmungen mögen denn in Erweiterungen der ursprünglich gesetzten Gränzen, aber möglicherweise auch in Wiedereinschränkungen derselben bestehen. Eine bestimmte Fülle der Zuständigkeit liegt nicht in dem Begriffe des Bundesstaates, es können auch nur wenige Zwecke ins Auge gefaßt sein; doch ist wohl darüber kein Zweifel, daß ihrer immer hinreichend viele und bedeutende sein müssen, um der zu ihrer gemeinschaftlichen Erreichung bestimmten Gestaltung die Bezeichnung eines Staates geben zu können [1]). Keineswegs

---

1) Manchfache Aehnlichkeit mit einem Bundesstaate haben solche politische Gestaltungen, in welchen einem und demselben Herrscher die Regierung über mehrere rechtlich getrennt bleibende, vielleicht auch unter ganz verschiedenen Bedingungen unterworfene Staaten zusteht; in der Hauptsache ist dieses jedoch ein ganz anderes Verhältniß. Hier werden wohl auch einzelne Souveränetätsrechte einheitlich in Betreff aller dieser verschiedenen Länder ausgeübt, z. B. die völkerrechtliche Vertretung; allein im Ganzen bleibt jede dieser Besitzungen selbstständig und in sich abgeschlossen, mit den übrigen nur durch das gemeinsame Oberhaupt verbunden. Selbst die gewaffnete Macht mag in verschiedene Heere zerfallen. Von einer Theilung der Souveränetätsrechte zwischen dem Gesammtregenten und irgend welchen Häuptern der einzelnen Länder ist keine Rede; diese sind immer nur Beamte und Stellvertreter, wenn vielleicht auch mit vornehmem Namen. Und wenn etwa auch, was sehr wohl sein kann; die Regierungsgewalt in den einzelnen dieser Staaten auf sehr verschiedene Weise beschränkt ist, so besteht doch immer blos Ein Staatsoberhaupt, nur mit räumlich verschiedenen Rechten. So waren z. B. die Dinge in der Habsburgischen Monarchie, (auch ganz abgesehen von der gewöhnlich durch Wahl und nur persönlich übertragenen deutschen Kaiserkrone, und von der Zeit Karls V.,

selbstverständlich ist dabei übrigens, daß die von der Bundesgewalt nicht in Anspruch genommenen Lebenszwecke nun von selbst in die Zuständigkeit der einzelnen Gliederstaaten fallen. Sie können möglicherweise auch nach ausdrücklichen Bestimmungen oder nach allgemein in einer Zeit und bei einem Volke herrschenden Ansichten gar keiner staatlichen Thätigkeit überwiesen sein, sondern etwa der Regelung der Gesellschaft oder dem freien Gebahren der Einzelnen zustehen. Welcher Staatsgattung ein Bundesstaat nach seiner Verfassung angehört, und welcher Art einer solchen Gattung, mag frei und mit bewußtem Willen ausgewählt sein; in der Regel aber wird die allgemeine staatliche Auffassung einer Zeit und eines Volkes, welches sich denn auch in den Gestaltungen der einzelnen Gliederstaaten ausspricht, hierüber entscheiden. In der Gegenwart ist es daher selbstverständlich, daß bei einem Volke europäischer Gesittigung auch ein Bundesstaat der als Rechtsstaat gewöhnlich bezeichneten Gattung angehört, während die Feststellung der besonderen Regierungsweise, ob etwa demokratisch oder monarchisch, von den örtlichen Verhältnissen abhängt. Es hat aber auch schon Bundesstaaten auf lehensherrlicher Grundlage gegeben, und wäre selbst ein theokratischer Bundesstaat keineswegs eine Unmöglichkeit [1]. — Nicht überflüssig ist dabei allerdings die Be-

welcher auch noch Spanien und Amerika besaß,) vor den von Maria Theresia begonnenen Einheitsbestrebungen. Das Erzherzogthum Oesterreich, das Königreich Böhmen, die Grafschaft Tirol, die Niederlande, die italiänischen Besitzungen, das Königreich Ungarn, die Militärgränze hatten sehr verschiedene Verfassungen, verschiedene oberste Landesbehörden, zum Theile verschiedene Hofkanzleien, aber alle waren Einem Herrn und nur ihm unterthan. Und wenn selbst in diesem Augenblicke der Dualismus von Oesterreich und von Ungarn besteht, welcher eher die Richtung nach einer weiter gehenden Sonderung als nach einer Verschmelzung hat, so ist doch von einem Bundesstaate keine Rede. Ein gleiches gilt von Schweden und Norwegen.

1) Thatsächlich war das deutsche Reich seit der Ausbildung der Landeshoheit, namentlich aber seit dem westphälischen Frieden, nichts anderes als

merkung, daß die von der Theorie gezogenen Begriffsunterschiede der verschiedenen Bünde in der Wirklichkeit nicht mit gleicher Schärfe eingehalten zu werden pflegen, da politische Gestaltungen nach den Bedürfnissen und Verhältnissen des Lebens, nicht aber nach theoretischen Regeln zu Stande kommen. Die Gränzen zwischen Staatenbund und Bundesstaat sind daher thatsächlich flüssig; doch entscheidet schließlich der Hauptcharacter der Bestimmungen.

Die Frage nun, welcher dieser verschiedenen Arten von Bünden das deutsche Reich angehöre, kann nach dem Vorstehenden lediglich durch Einsicht und Würdigung der wesentlichsten Bestimmungen über Zweck und Organismus desselben beantwortet werden.

Daß von einem blos völkerrechtlichen Bündnisse nicht die Rede ist, ergiebt sich auf den ersten Blick. Nicht nur geht der angegebene Zweck, welcher außer dem Schutze des Bundesgebietes auch den Schutz des innerhalb desselben gültigen Rechtes und die Pflege der Wohlfahrt des gesammten Volkes umfaßt, weit über das Wesen und über die Leistungsfähigkeit einer solchen Verbindung hinaus; sondern es zeigt das in der Verfassung festgestellte Vorhandensein eines erblichen Reichsoberhauptes mit ausgedehnten Regierungsrechten, einer eingerichteten Reichsregierung mit zahlreichen und verschiedenartigen Organen so wie ausgedehnten sachlichen Anstalten, einer eigenen mit selbstständigem Besteuerungsrechte versehenen Finanzverwaltung, einer volksvertretenden Versammlung und einer förmlich gesetzgebenden Gewalt, eines gemeinsamen Heeres und einer gleichartigen Flotte u. s. w., daß hier von weit mehr die Rede ist, als von einer

---

ein Bundesstaat auf feudaler Grundlage. — Als Beispiel eines theokratischen Bundesstaates aber, bis in die neueste Zeit freilich mit getheilter geistlicher und weltlicher Gewalt, mag Japan angeführt werden. S. weiter unten Näheres hierüber.

bloßen Verabredung zu Schutz und Trutz unter souveränen und selbstständig bleibenden Staaten.

Ob nun aber ein Staatenbund oder ein Bundesstaat errichtet werden wollte und errichtet worden ist, bedarf einer genaueren Untersuchung. — Auch ein Staatenbund mit nur völkerrechtlicher Grundlage kann möglicherweise mancherlei gemeinsame Einrichtungen verabreden, ohne seinen Character zu verlieren, wenn nur die völker- und staatsrechtliche Souveränetät der Mitglieder gewahrt bleibt. In einem solchen Falle mögen die Gränzen des Begriffes weit ausgedehnt sein, Folgewidrigkeiten bestehen, man mag bezweifeln, ob es nicht politisch gerathener wäre, lieber ganz überzutreten in einen Bundesstaat: ein solcher ist aber doch nicht vorhanden [1]). Die Frage dreht sich also darum, ob den im deutschen Reiche einbegriffenen Staaten und somit ihren Regierungen die volle Souveränetät, also Unabhängigkeit und Selbstständigkeit, in völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Beziehung, noch zusteht oder nicht? Diese Frage ist aber zu verneinen. — In völkerrechtlicher Beziehung ist das Verhältniß allerdings kein einfaches und durchaus folgerichtiges. Einer Seits nämlich steht dem Kaiser das Recht zu, das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu führen und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu em-

1) Für dieses Alles mögen die Einrichtungen des früheren deutschen Bundes angeführt werden. In manchen Beziehungen griffen seine Feststellungen tief ein in die freie Selbstbestimmung der Gliederstaaten; so in Betreff der den Volksvertretungen zu gewährenden Rechte und mancher Freiheitsrechte der einzelnen Bürger; ferner hinsichtlich einiger Theile der Rechtspflege und der Sicherheitspolizei. Der Bund hatte gemeinschaftliches Eigenthum; ein beständiges Organ. In bunter und sich selbst widersprechender Mischung aber bestanden Klagen bald über ungenügende Leistungen, bald über verderbliches Eingreifen in die innern Verhältnisse der Gliederstaaten.

pfangen, (Art. 11 der R.Verf.); ebenso steht das gesammte Konsularwesen des Reiches unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln anstellt, und zwar so, daß im Amtsbezirke der deutschen Konsulate keine neuen Landeskonsulate mehr errichtet werden dürfen und sämmtliche bestehende Konsulate dieser Art aufgehoben sind. (Art. 56 der R.Verf.) Auf der andern Seite aber ist den Einzeln-Regierungen weder das active und passive Gesandtschaftsrecht, sei es unter sich sei es gegenüber von fremden Staaten, entzogen, noch auch die Befugniß genommen für ihre Staaten Verträge mit Fremden zu schließen. Auch können sie fremde Konsulate in ihrem Gebiete und für dasselbe zulassen. (Schluß-Protoc. zum Vertrag mit Baiern, vom 23. Nov. 1870, No. XII.) Hieraus erhellt denn, daß die völkerrechtliche Souveränetät der Gliederstaaten zwar nicht unbedingt weggefallen, aber daß sie beträchtlich beschränkt und beeinträchtigt ist, und zwar gerade in den wichtigsten Puncten. Ihre freie Selbstbestimmung ist nicht etwa nur durch Vertrag vermindert, (ein solches Verhältniß kann ein Staat auch ohne Einbuße seiner rechtlichen Stellung eingehen,) sondern sie ist durch Gesetz getheilt. Es steht ihnen nur noch theilweise, und zwar in untergeordneten Beziehungen, völkerrechtliche Souveränetät zu. Die Reichsgewalt, in wichtigsten Punkten sogar der Kaiser allein, schreibt ihnen ihr Verhalten zu fremden Staaten mit Rechtsverbindlichkeit vor; und auch da, wo dem Bundesrathe eine Stimme zusteht, (wie bei Kriegserklärungen oder bei Verträgen, deren Gegenstand in die Zuständigkeit des Reichstages fällt,) üben sie ihre Mitwirkung nur in einer staatsrechtlichen Eigenschaft und Form aus, nicht als Träger einer selbstständigen völkerrechtlichen Stellung [1]). Davon ganz abge-

1) Es findet also auch in solchen Fällen, — wie überhaupt niemals — eine itio in partes oder ein irgendwie sonst geartetes Zurücktreten der in einer Minderheit gebliebenen Staaten nicht statt. Wenn eine in Antrag gebrachte Maßregel die nöthige Stimmenzahl im Bundesrathe nicht

sehen, daß sie selbstverständlich in den ihrer eigenen Thätigkeit verbliebenen örtlichen und persönlichen Angelegenheiten nichts unternehmen oder gültig zugestehen können, was gegen die Rechte und die Interessen des Reiches ist. Ohne Zweifel ist dieß ein wenig wünschenswerthes und wenn irgend möglich zu beseitigendes Zwitterverhältniß, welches zu Streitigkeiten im Innern führen kann, zu reichsfeindlichen Zetteleien von Seiten fremder Mächte mißbraucht werden mag und mißbraucht werden wird, das aber bei der Entscheidung über den rechtlichen und politischen Grundcharacter des Bundes wenn auch nicht anfechtungsfrei so doch überwiegend für die Bundesstaats-Eigenschaft geltend zu machen ist. — Weit entschiedener liegen die Dinge hinsichtlich der staatsrechtlichen, also innere Angelegenheiten betreffenden, Souveränetät der Bundesglieder. Dem Reiche steht in Beziehung auf eine große Anzahl wichtiger Gegenstände eine vollständige Staatsgewalt zu, und es übt zu diesem Ende ein entsprechendes Recht der Gesetzgebung, besitzt auch einen zur Handhabung seiner Befugnisse und seiner Pflichten dienenden Behörden-Organismus mit einem monarchischen Oberhaupte an der Spitze. Die Reichsgesetze werden vom Kaiser unmittelbar verkündet und erhalten dadurch ohne Mitwirkung oder Zuthun der Landesregierungen eine für jeden Reichsangehörigen verbindliche Kraft. Sie gehen den Landesgesetzen vor. (Art. 2 des R.Verf.) Es besteht ein allgemeines Indigenat für alle Angehörigen des Reichsgebietes mit einer Reihe von daraus fließenden Rechten. Veränderungen der bestehenden Reichsverfassung, also auch Erweiterungen der ausschließenden Zuständigkeit der Reichsgewalt, erfolgen im Wege einfacher Reichsgesetzgebung, wenn auch mit einer größeren

findet, so besteht sie für Niemanden; erhält sie sie, so ist sie für Alle gleich verbindlich. Auch ein etwa gemachter Versuch, eine Erweiterung der Zuständigkeit zu behaupten, hätte keinerlei Folgen und gäbe keinerlei Rechte, wenn er nicht die Mehrheit der Stimmenden gewänne.

Stimmenmehrheit im Bundesrathe, als der absoluten [1]). Der Kaiser eröffnet, vertagt und schließt sowohl den Bundesrath als den Reichstag; in seinem Namen werden dem Reichstage die Vorlagen gemacht; er ernennt die Reichsbeamten und entläßt sie. Die gesammte Kriegsmacht Deutschlands zu Land und zur See steht in Friedens- und in Kriegszeiten unter dem Befehle des Kaisers; sie ist demselben unbedingte Folge schuldig und hat hierauf den Fahneneid zu leisten. Gegenüber solchen Rechten und Stellungen von einer vollen Souveränetät der Gliederstaaten reden zu wollen, wäre geradezu widersinnig. Allerdings haben dieselben durch ihre Theilnahme am Bundesrathe einen bedeutenden Einfluß auf die Reichsangelegenheiten, auch ist die Zuständigkeit des Reiches eine genau begränzte, welche die Staatsgewalt in den Einzelstaaten und die Rechte der Träger derselben in allen übrigen Beziehungen des politischen Zusammenlebens unberührt läßt: allein bei der Ausübung jenes Einflusses treten sie nicht auf in der Eigenschaft

---

1) Die politische Bedeutung der itzt gültigen Bestimmung, nach welcher eine Verfassungs-Veränderung schon durch eine Minderzahl, und zwar durch 14 Stimmen, verhindert werden kann, (abweichend von der früheren Verfassung des norddeutschen Bundes, welche hierzu ein Dritttheil der Stimmen im Bundesrathe verlangte, was bei der itzigen Stimmenzahl 20 ausmachen würde), ist an einem andern Orte zu erörtern. Hier mag nur die Bemerkung am Platze sein, daß ein Grundsatz, welchem zufolge Verfassungsveränderungen überhaupt durch Gesetz und nicht im Vertragswege, also mit freier Zustimmung eines jeden einzelnen Mitgliedes, zu Stande kommen können, der unwiderlegliche Beweis einer staatlichen Einrichtung ist. In einem bloßen Bundesverhältniß wäre es rechtlich undenkbar. Ob die zur Zustandebringung des Gesetzes nöthige Stimmenmehrheit eine größere oder kleinere ist, kommt principiell nicht in Betracht und ist nur eine Frage der Zweckmäßigkeit. Daß zu einer Aenderung in den von Bayern und Württemberg ausbedungenen Reservatrechten eine Zustimmung des Berechtigten nothwendig ist, beweist nichts Gegentheiliges. Eben weil diese Reservate ausdrücklich durch Vertrag festgesetzte Ausnahmen und besonderes Recht sind, kann selbstrebend nur mit Zustimmung des Betheiligten etwas geändert werden.

selbstständig Berechtigter, deren freie Einwilligung im Vertragswege zu einer neuen Bestimmung nothwendig ist, sondern als Mitglieder einer organischen Reichsanstalt, bei deren Berathungen und Beschlüssen sie einer Stimmenmehrheit unterliegen können; die der örtlichen Selbstbestimmung entzogenen Regierungsaufgaben aber gehören zu den wichtigsten und weitgreifendsten, können überdieß möglicherweise auch gegen den Willen des Einzelnen, durch einfache Reichsgesetze noch ausgedehnt werden. Es liegt somit unzweifelhaft eine getheilte Souveränetät vor, sowie eine für die Zwecke der Gesammtheit bestehende organisirte Staatsgewalt und Regierungs-Einrichtung. — Damit ist denn aber entschieden, daß das deutsche Reich im Großen und Ganzen und unbeschadet etwaiger einzelnen Mitgliedern zugestandener Besonderrechte ein **Bundesstaat** und **kein Staatenbund** ist [1]).

1) Diese Ansicht ist nicht etwa blos die gewöhnlich angenommene, sondern sie wird auch von den bisherigen systematischen Bearbeitern des neuen Rechtszustandes näher nachgewiesen. So von **Thudichum**, Verf. Recht des n.d. Bundes, S. 51 fg.; (dessen, allerdings kurze, Ausführung auch für das Reich paßt, da der norddeutsche Bund wesentlich die gleiche Grundlage und Gestaltung hatte, abgesehen von dem unglücklichen Verhältnisse zum Zollvereine und dessen Parlament;) ferner von **Rönne**, Verf.Recht, S. 29 fg. Auch **Held**, Verfassung des d. Reiches. Lpz., 1872, ist dieser Ansicht, indem er dem Reiche „eine Einheit mit staatsrechtlichem Character" zuerkannt (S. 12); was aber mit anderen Worten ein Bundesstaat ist. Wenn er dann aber, in einer sehr eingehenden Prüfung der einzelnen dem Reiche verfassungsmäßig zugetheilten materiellen und formellen Hoheitsrechte sehr viel Unfertiges und auf die Dauer Unhaltbares findet und die Ansicht ausführt, daß die dem Reiche zustehende Hoheit noch sehr verstärkt werden müsse, weil es noch nicht der ganze Staat sei: so mag man politisch diese Anschauung theilen, allein das zur Zeit Bestehende wird dadurch in seiner rechtlichen Eigenthümlichkeit nicht beeinträchtigt. Es könnte und sollte nur besser sein, als es ist. Und ebenso ändert es an der Bundesstaats-Eigenschaft des Reiches nichts, wenn, nach einer andern Bemerkung Held's (S. 55), die Reichshoheit kein Princip ist, sondern aus einer Summe von einzelner Zuständigkeit besteht. Ganz richtig wird hieraus abgeleitet, daß man nicht mit Nothwendigkeit auf etwas

Welcher Gattung und Art von Staaten dieser Bundesstaat des deutschen Reiches angehöre, unterliegt keinem ver-

Weiteres schließen könne; daß im Falle einer neuen für die Staatshoheit thatsächlich entstehenden Richtung ein besonderes Gesetz die nöthige Thätigkeit rechtfertigen müsse; endlich daß es niemals ein ergänzendes Verordnungsrecht geben könne. Es wäre somit vielleicht wünschenswerth, daß die Verfassung einen allgemeinen Grundsatz über das Wesen und die Ausdehnung der Bundesgewalt ausgesprochen hätte; (freilich wohl auch sehr schwierig, theils an sich, theils wegen des zähen Argwohnes einzelner Mitglieder.) Aber auch die Aufzählung der einzelnen Zuständigkeiten zeigt unzweideutig die Theilung der Hoheit zwischen Reich und Einzelstaaten. — Der grundsätzlich Widersprechenden sind Wenige. Wenn H. v. Sybel im constituirenden Reichstage (s. Bezold, Materialien, Bd. I, S. 582 fg.) der zu schaffenden staatlichen Gestaltung die Eigenschaft eines Bundesstaates abspricht, weil dieselbe nicht nach den wissenschaftlichen Schablonen eines solchen gebildet sei, sondern die realen Kräfte Deutschlands berücksichtigte, so ist dieß vollkommen begründet und darf, wie auch im Vorstehenden, S. 31 fg. hervorgehoben worden ist, bei der Auslegung und Anwendung nie aus den Augen gelassen werden; allein damit ist nicht erwiesen, daß nicht auch das Reich, wie es constituirt ist, in die Klasse der Bundesstaaten gehört. Hierüber entscheidet der Grundgedanke einer Theilung der Hoheitsrechte zwischen den Einzelstaaten und einer Centralgewalt. Diese Theilung ist nun unzweifelhaft vorhanden; und es sind die concreten einzelnen Bestimmungen von untergeordneter Bedeutung, mögen vielleicht zur Abtrennung einer eigenen Unterabtheilung berechtigen, nicht aber zur Läugnung des Begriffs. Am weitesten geht Seydel, welcher in einer Abhandlung über den Bundesstaatsbegriff (Tüb. Zeitschr. f. St.W., 1872, S. 185 fg.) den wunderlichen Versuch macht nachzuweisen, daß das deutsche Reich kein Bundesstaat sei, weil es überhaupt keinen Bundesstaat gebe und geben könne, sondern die Gebilde, welche man so zu bezeichnen pflege, entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein müssen. Das, im Angesichte offenkundigster Thatsachen hinreichend schwierige, Beweisverfahren ist ein sehr einfaches. Es wird als Postulat aufgestellt, daß die Staatsgewalt die höchste Gewalt im Staate sei und keine andere Gewalt über sich und neben sich ertrage, auch einig und untheilbar sei; atqui ergo. Die sich nicht fügenden Thatsachen in Nordamerika, der Schweiz, im deutschen Reiche werden alsdann nach besten Kräften wegerklärt. Es ist Schade um Mühe und Scharfsinn; einer ernstlichen Widerlegung bedarf es aber nicht. Die menschlichen Zustände liegen nun einmal thatsächlich, und zwar nicht ganz selten, so, daß sich eine Anzahl von Staaten eine zweite höchste Gewalt neben und theilweise über sich

ständigen Zweifel und bedarf kaum einer ausführlichen Erörterung. Liegt es doch auf der Hand, daß er der großen, sämmtliche Völker europäischer Gesittigung umfassenden Gattung des Rechtsstaates zuzurechnen ist, in dieser aber wieder der besonderen Art der Einherrschaft mit Volksvertretung.

Das Erstere wäre, auch wenn keine ausdrückliche Erklärung hierüber vorläge, schon als eine allgemeine sittliche Nothwendigkeit zu bezeichnen. Eine andere Auffassung der Zwecke und Ziele des Staates, also seines Wesens, ist gegenwärtig wie überhaupt in der gebildeten Welt so insbesondere in Deutschland ganz unfaßbar. Sie besteht gleichmäßig bei den Regierungen und bei den Völkern; niemals hätte die constituirende Reichsversammlung einem andern Begriffe vom Staate zugestimmt; sämmtliche Einzelstaaten gehörten dieser Gattung an, und sowohl logisch als politisch war eine andere Bestimmung für die sie umfassende einheitliche Gestaltung unmöglich. Ueberdieß spricht sich aber die Reichsverfassung mit klarsten Worten darüber aus. Der ewige Bund des deutschen Reiches wird geschlossen „zum Schutze des Gebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes." Dieß aber ist die fast schulgerechte Begriffs-Bestimmung des Rechtsstaates [1]). Daß die Art der Sorge

gefallen lassen müssen, ohne daß sie deßhalb freiwillig oder gezwungen ihr eigenes Dasein ganz aufgeben. Solche Zustände und ihre Folgerungen hat nun auch die Wissenschaft zu begreifen und zu entwickeln. Bloßes Läugnen der Möglichkeit hilft nichts.

1) S. meine Encyclopädie der St.W., 2te Aufl., S. 324 fg. — Bemerkt darf hier wohl werden, daß in der neuen, viel Geistreiches und Bedeutendes enthaltende Schrift von Gneist „der Rechtsstaat" (Berlin, 1872) das Wort Rechtsstaat in einem wesentlich anderen Sinne genommen ist, nämlich in dem einer gesetzlichen Organisation der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es darf wohl bezweifelt werden, ob die Verwendung einer in der Wissenschaft nun einmal eingebürgerten Begriffsbezeichnung auf etwas davon Verschiedenes zweckmäßig ist.

für das Volkswohl nicht näher, namentlich nicht in ihrem Verhältnisse zu der Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft bezeichnet ist, ändert nicht nur hierin nichts, sondern war und ist sogar zur Vermeidung nutzloser principieller Streitigkeiten über die erlaubten Fälle und über die Ausdehnung der Thätigkeit der Reichsgewalt sehr zweckmäßig. Ebenso ist es für die hier vorliegende Frage gleichgültig, wie die Aufgabe des Reiches und der Einzelstaaten sich in Beziehung auf Rechtsschutz und wohlthätige Hülfe gegenseitig abgränzen. Dieß erfordert allerdings (am besten bei der Erörterung über die Zuständigkeit der Reichsgewalt) eine nähere Erörterung; zunächst aber steht fest, daß das Reich die beiden Aufgaben hat und als seine Zwecke ausspricht, so weit sein Thätigkeitskreis gezogen ist.

Ebenso gestattet, zweitens die Bestellung eines erblichen Kaisers als Oberhaupt der handelnden Reichsregierung und der Einsetzung eines aus Vertretern des gesammten deutschen Volkes bestehenden Reichstages keinen Zweifel über die Wahl der besonderen Staats a r t. Es ist mit vollem Bewußtsein die Regierungsweise der Einherrschaft mit Volksvertretung bestimmt worden.

In Betreff des einheitlichen Hauptes der Reichsregierung ist allerdings zuzugeben, daß demselben (in Art. 11 des R.Verf.) nur das „Präsidium des Bundes" zugewiesen ist, nicht aber ausdrücklich eine monarchische Stellung. Auch ist in der Verfassung keine Bestimmung, welche dem Kaiser die selbstständige Inhabung der, sei es nun größeren oder beschränkten, Bundesstaatsgewalt zutheilte; es sind vielmehr die einzelnen ihm zustehenden Rechte besonders und zwar an sehr verschiedenen Orten der Verfassungsurkunde aufgezählt. Sodann beweist der bloße Titel Kaiser nichts in Betreff der rechtlichen Stellung seines Trägers. Endlich und hauptsächlich hat der, aus den Bevollmächtigten der Einzelnregierungen bestehende Bundesrath sehr weit gehende Rechte, an welchen der Kaiser nicht sowohl

als solcher, sondern vielmehr als König von Preußen betheiligt ist, sowohl in der Gesetzgebung als in der Oberaufsicht und Verwaltung. Dennoch ist es unbestreitbar, daß nach dem Willen der verfassunggebenden Factoren das neue zu gründende Reich eine Monarchie sein sollte, das Haupt seiner Regierung ein Monarch. Dem Kaiser stehen die dem Haupte der Reichsregierung zugetheilten Rechte erblich und ohne persönliche Verantwortlichkeit zu. Er vertritt das Reich in allen völkerrechtlichen Beziehungen, erklärt in seinem Namen Krieg und schließt Frieden, geht Bündnisse und Verträge mit andern Staaten ein. Die Kriegsmarine steht unter seinem Oberbefehl, ihre Mannschaft ist für ihn beeidigt, er organisirt die Flotte und setzt sie zusammen. Die gesammte Landmacht des Reiches steht in Krieg und Frieden unter dem Kaiser, sie ist ihm zu unbedingter Folge nach dem Fahneneid verpflichtet; er sorgt für ihre Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit; er besetzt die wichtigsten Befehlshaberstellen; ordnet kriegsbereite Aufstellung an; beschließt die Anlegung von Festungen. Er beruft, eröffnet, vertagt und schließt Bundesrath und Reichstag. Der vom Kaiser zu ernennende Reichskanzler führt den Vorsitz im Bundesrathe. Im Namen des Kaisers werden dem Reichstage alle Eröffnungen gemacht; er ernennt und entläßt die Reichsbeamten. Er verkündet die Reichsgesetze und giebt ihnen dadurch unmittelbare verbindliche Kraft. Allerdings ist die Regierung des Kaisers keine unbeschränkte. Vielmehr stehen nicht blos dem Reichstage die gewöhnlichen Mitwirkungsrechte der Volksvertretungen in Betreff der Gesetzgebung des öffentlichen Haushaltes und der Verantwortlichkeit der Reichsbeamten zu; sondern es ist der Kaiser auch, in verschiedenen Modificationen, an die Zustimmung des Bundesrathes, in welchem er, als König von Preußen, nur 17 Stimmen von 58 besitzt, in sehr wichtigen Angelegenheiten gebunden. So bei Kriegserklärungen, bei Verträgen mit Auswärtigen, deren Gegenstände in den Bereich

der Reichsgesetzgebung fallen, bei allen Gesetzes- und sonstigen Mittheilungen an den Reichstag, so wie bei den Entschließungen auf dessen Beschlüsse; bei den Verordnungen zur Vollziehung der Reichsgesetze. Diese Beschränkungen der kaiserlichen Gewalt gehen allerdings weiter als dieß in einfachen Einherrschaften mit Volksvertretung gewöhnlich ist, sind vielmehr eine Folge und ein sichtbares Kennzeichen davon, daß das deutsche Reich kein Staat dieser Art, sondern vielmehr ein Bundesstaat ist, in welchem den Regierungen der Gliederstaaten nicht kurzer Hand die Stellung von untergeordneten Municipalitäten oder Beamten angewiesen sein kann. Aber sie sind doch nicht von der Art und gehen nicht so weit, daß sie die monarchische Stellung des Reichsoberhauptes aufhöben. Der Kaiser besitzt die beiden wesentlichen Eigenschaften eines Monarchen, die Erblichkeit seiner Würde und Rechte, und die persönliche Unverantwortlichkeit; und er unterscheidet sich hierdurch unzweifelhafter Weise von einem gewählten und verantwortlichen Präsidenten eines republikanischen Bundesstaates [1]). Auch kann davon nicht die Rede sein, ihm nur die Stellung eines Vorsitzenden in dem, etwa als eine regierende Aristokratie aufzufassenden, Bundesrathe anzuweisen, eines Ersten unter Gleichen. Seine Rechte gehen weit über ein solches Verhältniß hinaus und sind in sehr wichtigen Beziehungen durchaus selbstständig. Es mag sein, daß sich eine völlig analoge Stellung in keinem

---

1) Unzweifelhaft hat der Präsident der Vereinigten Staaten von Nordamerika in manchfacher Beziehung ähnliche Rechte wie der deutsche Kaiser, und es ist selbst zuzugeben, daß er durch den Senat in wichtigen Rechten weniger beschränkt ist als der deutsche Kaiser durch den Bundesrath: dennoch stehen Beide auf einem rechtlich ganz verschiedenen Boden. Der Präsident der Vereinigten Staaten ist ein verfassungsmäßig auf beschränkte kurze Zeit gewählter und für seine Regierungshandlungen gerichtlich verantwortlicher Beamter, aber kein Fürst, weder dem Namen noch der Sache nach.

der geschichtlich bekannten Bundesstaaten nachweisen läßt [1]); allein dieß bewirkt nur, daß die deutschen Verhältnisse eine

1) Die meiste Aehnlichkeit haben wohl das frühere deutsche Reich in seinen letzten Zuständen bis zur Auflösung im J. 1806, und Japan bis zu der neuesten daselbst eingetretenen Umwälzung. Doch sind die Unterschiede sehr wesentlich. — Als sich das deutsche Königthum des heiligen Römischen Reiches durch die immer weiter gehende Befestigung und Ausbildung der Landeshoheit und durch die Beschränkungen der Wahlcapitulationen allmählig aus einer einheitlichen Lehensmonarchie in einen Bundesstaat mit einer sehr schwachen Centralgewalt verwandelt hatte, bestanden die Rechte des Reichsoberhauptes, außer unwesentlichen Ehren- und Reservat-Rechten, nur noch in einer kleinen Anzahl von Regierungsbefugnissen, denen sich die Reichsstände ohne große Beeinträchtigung ihrer selbstständigen Stellung unterwerfen konnten. Es war nur noch der Schatten aber nicht mehr die Wirklichkeit einer Reichsobergewalt vorhanden. Der Kaiser besaß nämlich zwar formell den Vorschlag, die Genehmigung und die Veröffentlichung der Reichsgesetze; allein die Verhandlungen und die Beschlüsse hatten auf dem Reichstage zu geschehen. Er hieß der oberste Richter in Deutschland; seiner Entscheidung unterlagen aber streitige Rechtssachen nur ausnahmsweise. Mit der Vollziehung der Reichsschlüsse mußte er Reichsstände beauftragen. Stand ihm die formelle völkerrechtliche Vertretung des Reiches zu, so war er doch manchfach beschränkt in Betreff des Vertragsrechtes und der Kriegs- und Friedenserklärungen. Die Lehensoberherrlichkeit, die Schirmvogtei über die Kirche, die Besetzung einiger Reichsämter, das Recht zu Gnadenbezeugungen und Privilegien gaben wenige wirkliche Gewalt und nur gelegentlich einen mittelbaren Einfluß oder eine Befriedigung äußerer Würde. Einkommen vom Reiche besaß der Kaiser so gut wie nicht. Ein stehendes Reichsheer bestand nicht; durch Reichsschluß außerordentlicherweise aufgeboten war es aus Contingenten, zum Theile von lächerlicher Kleinheit, zusammengesetzt. Vgl. hierüber die übersichtliche Darstellung bei Zöpfl, deutsches Staatsrecht, 5te Aufl., Bd. I, S. 171 fg. Es muß unumwunden zugestanden werden, daß der Vorgang dieses frühern deutschen Reiches ein sehr schwacher Beweis für die thatsächliche Ausführbarkeit eines im Wesentlichen aus Monarchen bestehenden monarchischen Bundesstaates ist, und daß die Einrichtungen und Erfahrungen desselben hauptsächlich nur zur Warnung vor Schwäche und vor einer Neigung zur Bewahrung und gar Hebung der den Gliederstaaten verbleibenden Souveränetätsrechte dienen können. — In Japan scheint allerdings Jahrhunderte lang eine theokratisch-monarchische Obergewalt Macht und Recht genugsam besessen zu haben, um zahlreiche und wenigstens zum Theile mächtige Provinzialfürsten in Gehorsam, das ganze Reich wesentlich als ein-

eigenthümliche Gestaltung der Einheitseinrichtungen nothwendig machten, und keineswegs die logische oder politische Undenkbarkeit eines monarchischen Bundesstaates und einer fürstlichen theilweisen Obergewalt über andere Fürsten. Es ist ein kecker Versuch; möglicherweise bewährt er sich nicht und wird durch weitere Hinneigung zum Einheitsstaate oder umgekehrt, durch eine Verstärkung der blos föderativen Elemente geändert; allein zunächst besteht er und ist er thatsächlich und rechtlich anzuerkennen.

Daß aber die Reichs-Regierung durch eine Volksvertretung beschränkt ist und sein soll, ist kaum nöthig erst auszusprechen. Der Reichstag ist nach seinen oben bereits angedeuteten Rechten, nach seiner ganzen äußeren Erscheinung und

---

heitlichen Bundesstaat zu erhalten. Und auch die vor wenigen Jahren wieder eingetretene Vereinigung der geistlichen und der militärischen Regierung hat, soweit unsere Nachrichten gehen, dieses Verhältniß eher gestärkt als abgeschwächt. Ob aber hier ein auch für uns wirklich beweisendes Beispiel eines monarchischen Bundesstaates vorliegt, ist sehr schwer zu sagen. Wir kennen zwar im Allgemeinen die kunstreiche, wohl organisirte, wie es scheint mit großer practischer Staatsweisheit aufrecht erhaltene äußere Organisation der Obergewalt aus der Zeit der zwischen Mikado und Dairi getheilten Herrschaft; allein die besonderen Einrichtungen, vor allem die grundsätzlichen Anschauungen über Staat und Regierungsgewalt, die Vertheilung der Aufgaben zwischen der Gesammtregierung und den Gliederstaaten oder Provinzen ist uns doch zu unbekannt, um irgend sichere Schlüsse zu ziehen. Wir vermögen nicht zu ermessen, welchen Einfluß die theokratische Stellung des einen, itzt des einzigen, Herrschers hatte und hat. Die ganze Gesittigung des wunderbaren Volkes ist so fremdartig für uns, daß wir wohl Erscheinungen sehen, nicht aber die eigentlichen Gründe und den inneren Zusammenhang verstehen. Ob die neue Gestaltung sich erproben und erhalten wird, muß erst die Zeit lehren, und wenn sie etwa Gefahren laufen sollte, so würde sich erst fragen, ob die staatliche Organisation im Ganzen die Schuld trüge, oder etwa die, wie bedünken kann, gewaltsame und sehr schnelle Europäisirung des Lebens und Sitten nicht ertragen würde. Kurz, die Einrichtungen Japan's sind ohne Zweifel an sich höchst merkwürdig und jeder Beitrag zu ihrer genauen Kenntniß sehr dankenswerth; allein von einer unmittelbaren Bedeutung für die Beurtheilung unserer eigenen Zustände sind sie doch nicht.

nach seiner Stellung zu Kaiser und Bundesrath, also den Regierungsfactoren, eine volksvertretende Versammlung in der vollsten Bedeutung des Begriffes und des Wortes, und zwar gehört er nach zwei Seiten hin zu den am mächtigsten organisirten Gestaltungen dieser Art. Einmal nämlich geht er aus ganz unmittelbaren Wahlen der gesammten Bevölkerung hervor. Zweitens besteht er, bis itzt wenigstens, nur aus Einer Kammer. Er ist somit eine demokratische Einrichtung von ungetrübtester Art.

3. Die Bestimmung, daß der als deutsches Reich geschlossene Bund ein ewiger sein soll, mag auf den ersten Blick auffallen und sogar die Kritik herausfordern, sowohl wenn man vom geschichtlichen Standpuncte ausgeht und die thatsächlichen Veränderungen aller menschlichen Zustände und Einrichtungen geltend macht, als wenn man das unzweifelhafte Recht künftiger Geschlechter ihre staatlichen Gestaltungen nach ihren Bedürfnissen und Auffassungen zu ordnen ins Auge fassen will. Es läßt sich aber die Aufnahme dieser Bestimmung rechtfertigen, und sie ist keineswegs inhaltsleer.

In formeller Beziehung ist nämlich zu bemerken, daß das Wort im europäischen politischen Verkehre vielfach üblich ist, um die nicht blos vorübergehende Bedeutung einer Verabredung oder Gestaltung, z. B. eines Friedens, zu bezeichnen. Es will damit ausgedrückt werden, daß es sich von einer ernstlichen und wohlüberlegten Willensmeinung handle.

Was aber den Inhalt der Bestimmung betrifft, daß der Bund ein ewiger sein soll, so ist

zunächst dadurch ausgesprochen, daß der Vereinigungsvertrag der deutschen Regierungen und des deutschen Volkes nicht blos auf eine bestimmte Zeit, sondern auf unbestimmt lang geschlossen ist. Weder von einer Revision in bestimmten Fristen noch von einer selbsteintretenden Wiederauflösung im Falle einer Nichterneuerung ist somit die Rede.

Zweitens ist mittelbar ein Verbot für die einzelnen Mitglieder gegeben nach ihrem Gutfinden auszutreten. Sie haben sich auf ewig gebunden, (so weit solches in menschlichen Verhältnissen überhaupt geschehen kann.) Auch eine Uebereinstimmung zwischen der Regierung und der Bevölkerung eines Einzelstaates könnte hierzu nicht berechtigen. Vielmehr würde im Falle eines versuchten Austrittes Art. 19 der Reichsverfassung zur Anwendung kommen, welcher anordnet, daß wenn ein Bundesglied eine verfassungsmäßige Bundespflicht nicht erfülle, er im Wege einer vom Bundesrathe zu beschließenden und vom Kaiser zu vollstreckenden Execution dazu anzuhalten sei [1]).

Drittens darf ohne erzwungene Auslegung der fraglichen Bestimmung die Bedeutung beigelegt werden, daß nicht mehr und nicht weniger als ein Bundesstaat für Deutschland auch künftig beabsichtigt sei. Allerdings war es nicht die Absicht, die bei dem Abschlusse als nothwendig und nützlich erfundenen Feststellungen unveränderlich starr für alle Zeiten erhalten zu wollen; vielmehr ist (in Art. 78 der R.Verf.) die Möglichkeit von Verfassungs-Aenderungen ausdrücklich zugegeben und selbst das formelle Verfahren für solche vorgeschrieben: aber zunächst ist doch ausgesprochen, daß die Absicht der Gründer des deutschen Reiches, der Regierungen und der Namens des Volkes handelnden Volksvertretung dahin gehe, einen Bundesstaat bestimmter Art auf die Dauer zu errichten. Im Großen und Ganzen also soll er weder in einen Staatenbund abgeschwächt und gelockert, noch in einen Einheitsstaat verdichtet werden. Auf das eine oder das andere dieser Ziele gehende Bestrebungen, sei es von Regierungen, sei es von Parteien, sei es von Einzelnen, wären also verfassungswidrig, je nach den Umständen des

1) S. die sehr schlagende Nachweisung der rechtlichen Unmöglichkeit eines Wiederaustrittes aus dem Reiche von Westerkamp, Reichsverfassung, S. 20 fg.; ferner die oben, S. 11, gemachten Bemerkungen.

Falles auch rechtlich und thatsächlich so zu behandeln. Daß sie zu gleicher Zeit unklug und vaterlandsfeindlich wären, — da zunächst Befestigung und Ausbau des Gewonnenen noth thut, — fällt zwar rechtlich nicht ins Gewicht, verstärkt jedoch allerdings die sittliche Verpflichtung zur Einhaltung der Verfassungsbestimmung.

4. Es ist bereits, oben, S. 27 ausgeführt, daß die Bezeichnung Reich und Kaiser, welche der neue deutsche Bund sich und seinem Präsidenten beigelegt hat, keine Bedeutung für die staatsrechtlichen Verhältnisse hat, dennoch ist sie nicht ganz ohne politische und rechtliche Bedeutung.

Politisch wurde dadurch der Anspruch Deutschlands formell ausgesprochen, zu den ersten Staaten Europa's gezählt zu werden. Ein Anspruch, welcher mit allem Rechte erhoben werden konnte von einem Staate von so großer Bevölkerung und Gebietsausdehnung und von so mächtiger Heereskraft, dem aber auch thatsächliche Geltung zu geben und zu erhalten itzt bleibende Aufgabe einer starken und weisen Politik ist.

In rechtlicher Bedeutung aber ist zunächst zu bemerken, daß die Annahme beliebiger Titel zwar nach feststehenden Grundsätzen des europäischen öffentlichen Rechtes jedem Staate frei steht so weit nur von einer Benützung in inneren Verhältnissen die Rede ist, dagegen der Gebrauch in internationalen Beziehungen von der freiwilligen Anerkennung anderer Staaten abhängt. Möglicherweise wird eine solche Anerkennung gar nicht verlangt, (wie z. B. Großbritannien und Irland die Bezeichnung „kaiserlich" (imperial) wohl für gewisse Verhältnisse im Gebrauche hat, aber nicht gegenüber von dem Auslande anwendet;) oder sie wird auch wohl von fremden Mächten verweigert, was zwar als Unfreundlichkeit betrachtet werden mag, aber keinen Grund zu einer Beschwerde über Rechtsverletzung abgiebt. Daß das deutsche Reich und der deutsche Kaiser die Anerkennung förmlich verlangt hätten, ist nicht be-

kannt; dennoch ist dieselbe thatsächlich und mittelbar von allen Staaten erfolgt. Keiner derselben hat einen Anstand erhoben gegen die Beglaubigung „kaiserlicher“ Gesandten oder gegen die Bestellung von „Reichskonsuln“; keiner verweigert dem Könige von Preußen den Titel „Kaiser“. Diese Frage ist somit endgültig entschieden. — Hiermit ist dann aber auch, zweitens, der Anspruch auf den Vorrang anerkannt, welcher in einigen völkerrechtlichen Beziehungen Kaiserthümern vor Staaten mindern Ranges zukommt. Von einer nennenswerthen sachlichen Bedeutung sind sie freilich nicht. — Endlich darf nicht übersehen werden, daß das im Jahre 1870 neu gebildete deutsche Reich rechtlich keine Fortsetzung oder Wiederbelebung des im Jahre 1806 erloschenen heiligen römischen Reiches deutscher Nation, sein Kaiser nicht der Rechtsnachfolger des erwählten römischen Kaisers und Königs in Deutschland ist. Die neue Gestaltung und die neue Würde ruhen vollständig auf ihren eigenen Grundlagen, sind ganz neue Schöpfungen. Es ist also in keiner Art und Weise von einer Geltendmachung oder einer passiven Anerkennung solcher Ansprüche oder Pflichten, wie sie jener mittelalterlichen Stellung entsprachen, die Rede. Namentlich besteht keinerlei besondere Beziehung zum päpstlichen Stuhle, keine Verpflichtung zu einer besonderen advocatia ecclesiae oder zu einer Anerkennung und Krönung durch den Papst. Die christliche Weltmonarchie mit ihren beiden Häuptern Papst und Kaiser ist längst und rettungslos in Staub zerfallen; es giebt also auch keine Nothwendigkeit mehr zu einer Entscheidung in der Zwei-Schwerter-Theorie. Ein Streit zwischen dem deutschen Reiche und der römischen Curie über die gegenseitigen Gränzen ihrer Rechte ist theoretisch mit ganz anderen Waffen zu führen. Daß ein Verständniß um so schwieriger ist, weil von beiden Seiten die prima principia des Gegners geläugnet werden, leuchtet freilich ein, ändert aber nichts in der Sachlage.

5. Wenn im Eingange der Verfassungsurkunde angeführt ist, daß das deutsche Reich durch den freien Willen sämmtlicher theilnehmender Staaten, also vertragsmäßig, zu Stande gekommen sei, so hat diese Constatirung der Entstehungsart des neuen Zustandes die immerhin nicht zu unterschätzende Bedeutung, daß gegen die Rechtsbeständigkeit des ganzen Verhältnisses nicht die Zustandebringung durch eine Gewaltthat geltend gemacht werden kann. Der Beitritt aller Mitglieder ist freiwillig und mit gutem Bedachte, zum Theile nach langen Verhandlungen zu Stande gekommen; die Achtung der auf solche Weise verabredeten Einrichtungen und die Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen ist daher rechtliche und sittliche Pflicht. — Ganz unrichtig wäre es aber, wenn aus der vertragsmäßigen Entstehung geschlossen werden wollte, daß die Verfassungs-Urkunde fort und fort die rechtliche Natur eines Vertragsinstrumentes habe, nur wieder im Vertragswege abgeändert werden könne. Gerade das Gegentheil ist in der Verfassung selbst, (Art. 78) bestimmt. Verfassungsveränderungen gehen im Wege der Gesetzgebung vor sich, nur mit der einzigen Modification, daß schon eine bestimmte Minderheit von Stimmen die Einwilligung des Bundesrathes verhindern kann. Ebenso haben angebliche Willensmeinungen der ursprünglichen Contrahenten keine unmittelbar zwingende Kraft für die Auslegung. Das Reich ist itzt, wie immer es zu Stande gekommen sein mag, eine selbstständige Gestaltung, welche nach ihren Gesetzen und nur nach diesen lebt, ihre Forderungen auf diese gründet, neuen Bestimmungen nach ihren eigenen Vorschriften zugänglich ist. Vollkommen richtig ist daher die Aeußerung eines Abgeordneten (Laskers), daß die der Gründung des Reiches vorangegangenen Verhandlungen mit einzelnen Mitgliedern nur den Werth (theoretischer) Interpretationsmittel haben.

6. Eine vielleicht den Theoretiker sicherlich aber nicht den practischen Staatsmann bewegende Frage ist es, wer das Sub-

ject der Reichsgewalt sei? Es sind in dieser Beziehung zwei einander entgegenstehende Meinungen aufgestellt worden. Die Einen (Gerber und Rönne) nehmen an, es stehe die Reichsgewalt einer „Idealpersönlichkeit des öffentlichen Rechtes" zu. Andere (Mayer und Martitz) nehmen an, daß sie „der Gesammtheit der verbündeten Regierungen" gehöre. Weder das eine noch das andere erscheint als richtig, wenn man auch hier den Satz festhält, daß das Wesen des deutschen Reiches nicht nach wissenschaftlichen Schablonen, sondern nach den rechtlich feststehenden Thatsachen begriffen werden müsse. Zwar kann man gerne den Anhängern der zweiten Meinung zugeben, daß mit einem nebelhaft abstracten Begriffe lediglich nicht gedient sei, aus einem solchen weder Rechte noch Pflichten abgeleitet werden können; aber es folgt nicht daraus, daß der nothwendige physische Träger der Reichsgewalt die Gesammtheit der deutschen Regierungen sei. Das Wahre liegt auf der Hand. Die Verfassung bestimmt drei Träger der Reichsgewalt: 1) den erblichen Kaiser; 2) den aus Bevollmächtigten aller Einzelstaaten bestehenden Bundesrath; 3) den Reichstag als Vertreter des ganzen Volkes. Jeder dieser einzelnen oder Gesammtpersonen sind bestimmte Functionen der Reichsgewalt übertragen, theils zu selbstständiger Ausübung, theils unter der Bestimmung der Mitwirkung mit der einen oder der anderen der übrigen. Ihre Gesammtthätigkeit bildet die Reichsgewalt, und jeder stehen die ihrem Antheile entsprechenden Rechte und Pflichten zu. Eine solche Organisation ist manchfacher als die in einem Einzelnstaate möglichen; allein sie enthält keinen Widerspruch in sich und entspringt aus den realen Verhältnissen. Die aufgeworfene Frage ist also höchst einfach zu beantworten und es bedarf dazu keiner scharfsinnigen juristischen Construction. Vielmehr kann eine solche nur verwirren.

7. Endlich ist noch über das rechtliche Verhältniß des deutschen Reiches, seiner Verfassung und Gesetzgebung zu dem ihm vorangegangenen Norddeutschen Bunde und dessen Fest-

stellungen Nachstehendes zu bemerken: — Die Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867 ist durch die itzt gültige Reichsverfassung, wie diese aus den Anträgen der sämmtlichen deutschen Regierungen und den Verhandlungen des konstituirenden Reichstages vom J. 1871 hervorgegangen ist, vollständig beseitigt. Diese letztere ist seit ihrer Verkündigung das alleinige Grundgesetz für das gemeinsame deutsche Staatswesen. — Dieser Satz ist nicht blos ein geschichtlicher, sondern er hat auch manchfachen rechtlichen Inhalt. Wenn nämlich auch der für den Norddeutschen Bund bestimmt gewesene Organismus im Reiche keine neue Gestaltung erhalten hat, als in so ferne eine vergrößerte Zahl von Mitgliedern dieß nothwendig machte, und wenn auch die sachlichen Vorschriften der früheren Verfassung weitaus in der Regel beibehalten worden sind: so ist doch sowohl die Bedeutung als die Zahl der bei Gründung der Reichsverfassung beschlossenen Veränderungen keineswegs unbedeutend [1]. — Daß das Reich der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes in den nicht ausdrücklich abgeänderten Beziehungen sei, ist zwar nirgends ausdrücklich ausgesprochen; allein es unterliegt keinem Zweifel. Das Reich ist eine, wenn auch theilweise veränderte, Fortsetzung des Bundes und steht auf dem gleichen, wenn auch erweiterten, Boden mit demselben. Es kann sich daher auch der Anerkennung von Verpflichtungen, welche der Bund eingegangen hat, nicht entziehen und ist berechtigt zur Geltendmachung der von diesem erworbenen Forderungen. In wie ferne Motive zu Gesetzen, namentlich zu Verfassungsbestimmungen, welche zur Zeit des Bundes geltend gemacht wurden, so wie Regierungs-Erklärungen oder bezeichnende Vorgänge auch itzt noch eine Bedeutung haben, kann nur nach Untersuchung des einzelnen Falles entschieden werden. Bei unverändert gebliebenen Bestimmungen verdienen sie jeden Falles eine ernste

1) Dieselben sind vollständig und mit Einsicht zusammengestellt von Auerbach, das neue deutsche Reich. Berl., 1871, S. 61 fg.

Beachtung, obgleich die veränderten Persönlichkeiten in der Reichsregierung und in der Volksvertretung nicht unmittelbar zu ihrer Anerkennung auch für sich verpflichtet sein mögen. — Die zahlreichen Gesetze des Norddeutschen Bundes sind, laut den Verabredungen in den Versailler Verträgen von 1870 mit den süddeutschen Staaten zum großen Theile auf diese übergegangen und bilden somit gleiches Recht für die ganze itzige Gesammtheit. Nur in Betreff auf einzelne Gesetze sind Ausnahmen, entweder unbedingt oder doch zeitweise gültige, verabredet worden; am Meisten in Beziehung auf Bayern [1]). Solche Gesetze behalten selbstverständlich ihre Gültigkeit für sämmtliche früher von ihnen gebundenen Einzelstaaten.

III.

Die von den sämmtlichen Theilnehmern an der Gründung und der Verfassung des deutschen Reiches ausdrücklich aufgestellten allgemeinen Bestimmungen über die Zwecke des neuen Bundesstaates sind unzweifelhaft ausreichend zu seiner theoretischen Classificirung. Ebenso sprechen sie große, aber allerdings unbestimmt gehaltene practische Aufgaben desselben aus. Handelte es sich von einem einfachen einheitlichen Staate, so könnte hieraus ruhig weiter geschlossen und das in der Wirklichkeit zu Leistende nach den bei dem concreten Volke allgemein herrschenden Lebensanschauungen und den aus seiner Gesittigungsstufe und dem Zustande der Gesellschaft sich ergebenden Bedürfnissen entwickelt werden. Fehler könnten bei solchem logischen Verfahren nur dann begangen werden, wenn die Verhältnisse falsch aufgefaßt würden. Was aber als practisch und logisch nothwendig erkannt wäre, hätte der Staat je nach seinen Mitteln

---

1) Näheres über den Uebergang der Gesetze des Nordd. Bundes auf die süddeutschen Staaten s. bei Riedel, Reichsverfassungs-Urkunde, Nördl. 1871, S. 186 fg. Daselbst sind auch die wichtigeren der übernommenen Gesetze mit Rücksicht auf die Bayer'schen Verhältnisse erörtert.

und unter Bevorzugung des Dringenden und Wichtigen vor dem Untergeordneteren einfach auszuführen.

So stehen aber die Dinge im Bundesstaate nicht; und zwar in zwei verschiedenen Richtungen. — Einmal liegen hier zwischen den allgemeinen Sätzen, welche über die Gattung und die Art des Staates entscheiden, und den aus denselben in Betreff der Thätigkeitskreise im Einzelnen zu ziehenden Schlüssen die Bestimmungen über die Theilung der Souveränetätsrechte zwischen der Centralgewalt und den Gliederstaaten. Diese Theilung kann nicht nach allgemeinen Principien entschieden werden, sondern bestimmt sich in jedem concreten Falle nach den positiven Abmachungen, welche je nach den Verhältnissen sehr verschieden sein können. Solche Feststellungen mögen allerdings auch allgemeiner Art sein, und alsdann Schlüsse auf Besonderheiten zulassen und erfordern, aber ebensowohl, und vielleicht selbst zweckmäßiger, ganz bestimmte und einzelne Vorschriften enthalten. Im letzteren Falle kann bei einer etwaigen Lücke nur mit großer Vorsicht und nicht immer mit ganz unangreifbarer Sicherheit nach Analogie und aus der Natur der Sache weiter geschlossen werden. — Zweitens aber existirt in einem Bundesstaate eine über den einzelnen Gliederstaaten stehende Gewalt, welche möglicherweise ganz abgesehen von der so eben erwähnten Theilung von Hoheitsrechten, somit in Beziehung auf die regelmäßig den Einzelnen verbleibenden Rechte, einen unmittelbaren Einfluß auszuüben hat. Auch hier lassen sich nicht aus allgemeinen Grundsätzen Schlüsse ziehen, sondern es kommt darauf an, ob und welche positive Bestimmungen getroffen sind.

A. Hinsichtlich der Vertheilung der Hoheitsrechte zwischen dem deutschen Reiche und den Einzelstaaten sind in der Verfassungs-Urkunde manchfache Bestimmungen getroffen; doch bestehen diese nicht in allgemeinen Sätzen, sondern es sind immer nur bestimmte Gegenstände bezeichnet. Die zunächst liegende Aufgabe der Wissenschaft ist es nun, diese

Feststellungen übersichtlich zu ordnen, was am besten nach den vom Reiche für sich anerkannten drei Zwecken geschieht.

a. In Betreff des Schutzes des Bundesgebietes ist selbstverständlich und entsprechend den Umständen, unter welchen zuerst der Norddeutsche Bund und hierauf das Reich gegründet wurde, dem Reiche und vor Allem dem Vorsteher desselben, dem Kaiser, ein solches Maaß von Rechten und Pflichten übertragen, daß den Gliederstaaten in dieser Beziehung nur ganz ausnahmsweise und sachlich nicht nennenswerth ein kleiner Rest von Souveränetät übrig geblieben ist. Das Recht zu Krieg und Frieden, so wie zu Bündnissen (Art. 11 der R.Verf.), die Ordnung und Erhaltung einer Kriegsmarine (Art. 53,) die Bildung eines einheitlichen und schließlich nach einem allgemeinen Reichsgesetze geordneten, in Frieden und Krieg unter dem Befehle des Kaisers stehenden Heeres, die Anlegung von Festungen, die Anlegung so wie die Verwendung von Eisenbahnen, von Land- und Wasserstraßen zu Vertheidigungszwecken steht (nach Art. 4, 11, 41, 47, 53, 57—65) den Reichsbehörden zu, und zwar entweder dem Kaiser allein, oder ihm und dem Bundesrathe gemeinschaftlich, endlich diesem und dem Reichstage zu. Die namentlich Bayern und Württemberg eingeräumten Ausnahmen von den allgemeinen Verpflichtungen sind höchst untergeordneter, die eigentlichen Grundsätze nicht berührender Art.

b. Der dem Reiche obliegende Rechtsschutz zerfällt in zwei wesentlich verschiedene Aufgaben. — Zuerst sichert das Reich dem Auslande gegenüber jedem Deutschen gleichmäßigen Anspruch auf seinen Schutz zu. (Art. 3 der R.Vf.). Besondere Bestimmungen über das Verhältniß der Reichsgewalt zu den Einzelnstaaten sind dabei keine getroffen; es ergeben sich aber aus sonstigen Feststellungen folgende Sätze: So weit ein solcher Schutz durch Konsulate zu leisten ist, liegt er dem Reiche allein ob, da es im Auslande nur Reichskonsulate giebt. (Art. 56 der R.Verf.) Hierüber enthält denn auch das Gesetz vom 8. Nov.

1867 das Nähere. Ebenso fällt der überwiegende Theil der von Gesandtschaften ausgehende Schutz den Organen des Reiches zu; theils weil weit aus bei den meisten fremden Staaten nur Reichsgesandte bestehen, theils weil offenbar nach den oben angegebenen Verfassungsbestimmungen sich Jeder an den Reichsgesandten wenden kann, auch wenn seine besondere Regierung in dem Lande völkerrechtlich vertreten ist. Nur hat im letzteren Falle der Staatsangehörige ohne Zweifel zunächst den eigenen Gesandten anzurufen und kann sich erst wenn dessen Einschreiten nicht zum Ziele führt auch an den Reichsgesandten wenden. Es besteht also hier eine wenigstens theilweise concurrirende Thätigkeit von Reichs- und von Einzelnbeamten [1]). Auch besteht ein gleiches Verhältniß in solchen Fällen, wo einem Unterthanen innerhalb des deutschen Gebietes Schutz gegen fremdes Unrecht zu Theil werden soll, z. B. durch Retorsion, Beschlagnahme des Eigenthums von Ausländern u. s. w. Sehr wünschenswerth wäre freilich eine nähere gesetzliche Bestimmung über diese Verhältnisse zur Vermeidung von widrigen und gegenüber von dem

1) Dieß ist allerdings ein ungeschicktes Verhältniß, welches Niemand zum Vortheile gereicht. Dem schutzsuchenden Privaten nicht, weil er möglicherweise durch die Nothwendigkeit zunächst eine weniger ins Gewicht fallende Verwendung anzugehen nur hingehalten wird. Den beiderseitigen Gesandten nicht, weil sie bei verschiedenen Ansichten über das zu Erstrebende in Zwiespalt kommen können; insbesondere aber nicht dem Gesandten des Einzelnstaates, der sich der fremden Regierung gegenüber in untergeordneter Stellung darstellt. Nicht dem Reiche, dessen Mangel an fester Einheit gerade da, wo dieß am wenigsten am Platze ist, nämlich dem Auslande gegenüber zu Tage tritt. Es kann aber an der Richtigkeit der aufgestellten Sätze wohl kein Zweifel bestehen. Der Reichsschutz ist allen Deutschen zugesichert, ohne daß irgend eine Ausnahme gemacht wäre. Anderer Seits ist wenigstens Bayern in Art. VIII. des Schlußprotocolls zu dem Vertrage mit Bayern vom 23. Nov. 1870 ausdrücklich ein Abzug an seinen Beiträgen zu den Kosten der Reichsgesandten dafür eingeräumt, daß da, wo es eigene Gesandtschaften unterhalte, dem Reichsgesandten die Vertretung „der Bayer'schen Angelegenheiten" nicht obliege. Beide Bestimmungen müssen in Einklang gebracht werden, was wohl nicht anders als auf die angegebene Weise möglich ist.

Auslande unwürdigen Streitigkeiten über die Zuständigkeit von Reich und Einzelnstaat. — Zweitens aber theilt die Verfassung dem Reiche in einem ganz allgemeinen Satze den Schutz des innerhalb des Bundes bestehenden Rechtes zu. Daß diese Bestimmung nicht in ihrem vollen Wortlaute zu verstehen ist und dem Reiche nicht die ausschließende staatliche Thätigkeit in Betreff des Rechtslebens zustehen soll, liegt auf der Hand. Eine solche Uebernahme der gesammten Justizverwaltung würde den Einzelnstaaten die erste und nothwendigste Aufgabe jeder staatlichen Gestaltung entziehen und kaum mit deren weiterem Bestehen vereinigbar sein. Außerdem beweist die Aufführung einzelner Rechtsthätigkeiten, welche nach der Verfassung dem Reiche zustehen sollen, daß nicht die Gesammtheit ihm übertragen ist. Die fragmentarische Aufzählung von Einzelheiten hätte in diesem Falle keinen Sinn. Auch ist der allgemeine Satz des Einganges der Verfassungsurkunde niemals dahin verstanden worden. Eine andere Frage aber ist nun, wie weit die Aufgabe des Reiches geht? Es sind, zunächst in Art. 4 der V.U., nachstehende Gegegenstände aufgezählt: die Erlassung von Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt (Nr. 11); über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden (Nr. 12); so wie gemeinsame Gesetzgebung über Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren (Nr. 13) zu üben. Allenfalls und theilweise mag auch noch die Zuständigkeit zur Regelung der Erfindungspatente (Nr. 5), des Schutzes des geistigen Eigenthums (Nr. 6), der Presse und des Vereinswesens (Nr. 15) hierher gerechnet werden. Außerdem ist (in Art. 76 und 77) bestimmt, daß nicht-privatrechtliche Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten von dem Bundesrathe zu erledigen seien; daß Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, welche keine verfassungsmäßige Behörde zu deren Entscheidung haben, vom Bundes-

rathe wo möglich gütlich ausgeglichen, im Falle des Mißlingens im Wege der Bundesgesetzgebung zur Erledigung gebracht werden sollen; endlich daß der Bundesrath bei Klagen über Justizverweigerung in einem Bundesstaate die gerichtliche Hülfe desselben zur Erledigung der Beschwerde zu bewirken habe. So weit ist denn kein Zweifel; und es sind denn auch in Folge dieser Bestimmungen, welche im Wesentlichen schon im Norddeutschen Bunde bestanden, theils seiner Zeit von diesem mannigfache Gesetze erlassen, später aber vom Reiche auch für sich anerkannt worden, theils solche itzt vom Reiche selbst zu Stande gebracht [1]), unter welchen sich sehr wichtige und umfassende befinden, wie ein deutsches Handelsgesetzbuch, ein Strafgesetzbuch, ein Gesetz über den Schutz des geistigen Eigenthums. Andere Gesetze von wenigstens gleicher Wichtigkeit und Ausdehnung, wie eine Civilproceß-Ordnung und eines über Strafverfahren sind in der Vorbereitung begriffen. Auch ist für das gesammte Reich ein Oberhandelsgericht bestellt. Es fällt in die Augen, daß diese nur für zunächst Nothwendiges oder für nothwendig Erachtetes gegebenen bruchstücklichen Bestimmungen ungenügend sind, zu manchfachen Zweifeln über die Gränzscheide zwischen allgemeinem und particularem Rechte Veranlassung geben, widerwärtige und vielleicht lange hinhaltende Streitigkeiten der Reichsgewalten mit einzelnen Regierungen und leidenschaftliche Forderungen Einzelner an das Reich, namentlich an den Reichstag, in Aussicht stellen, und daß die Aufstellung einer bestimmten durchgreifenden Erklärung, wie der in Aussicht gestellte Reichsrechtsschutz zu verstehen sei, nicht umgangen werden kann. Namentlich muß dann aber bei einer solchen Auslegung und Gränzbestimmung ins Auge gefaßt werden, daß innerhalb des deutschen Bundesgebietes nicht etwa nur bürgerliches und Straf-Recht vorhanden ist, sondern auch öffentliches Recht der

1) S. dieselben angegeben bei Rönne, a. a. O., S. 141 fg.

manchfachsten Art, z. B. allgemeine Staatsbürgerrechte, rechtlich begründete Bevorrechtungen (z. B. der Standesherrn,) verfassungsmäßige Rechte von Körperschaften u. dgl., und daß vor Allem in Beziehung auf dieses Rechtsgebiet Feststellungen und Ausscheidungen erforderlich sind. Bis zu dieser weiteren Ausbildung der Einrichtungen des Bundesstaates bilden denn freilich die bis itzt bestehenden oben angeführten Feststellungen die einzigen sicheren Vorschriften und es kann keinem Zweifel unterliegen, daß sie auch gegenüber den Einzelstaaten ehrlich einzuhalten sind. Ob die nöthigen näheren Bestimmungen über den Sinn und Inhalt des allgemeinen Verfassungsgesetzes im Wege der einfachen Gesetzgebung oder nur in dem der Zuständigkeitserweiterung zu Stande kommen können, ist zunächst noch eine offene Frage; doch muß eingeräumt werden, daß die Verhandlungen über die Ausdehnung der Reichsgesetzgebung auf das gesammte bürgerliche Recht eine Entscheidung für das zweite Glied der Alternative zu unterstützen geeignet sind [1]).

c. Nicht besser, und vielleicht grundsätzlich noch ungenügender, ist es mit den Bestimmungen der Reichsverfassung über die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes bestellt, oder, in wissenschaftlicher Bezeichnung, mit den Vorschriften über die polizeiliche Thätigkeit des Reiches. Allerdings ist eine Reihe von mehr oder weniger wichtigen, zum Theile sehr tief und weit eingreifenden Aufgaben und Berechtigungen aufgestellt; allein auch hier fehlt es an einem allgemeinen Grundsatze und

1) Im schroffsten Gegensatze mit der dem Vorstehenden zu Grunde liegenden Auffassung des dem Reiche gesteckten Zweckes eines Rechtsschutzes ist die Annahme von Marwitz, Betrachtungen, S. 18, daß hierunter nur die besonderen Aufgaben der Schlichtung von Streitigkeiten unter Bundesstaaten, und der Verfassungsstreitigkeiten in denselben, so wie die Beseitigung von Justizverweigerungen zu verstehen seien. Es ist überflüßig, diese ganz willkürlichen und überdieß dem Wesen eines Bundesstaates zuwiderlaufenden Beschränkungen eines ganz allgemeinen Satzes ausdrücklich zu widerlegen.

einer folgerichtigen Ziehung der Gränzlinie zwischen der Centralgewalt und der Souveränetät der Bundesglieder. Es kann Niemand entgehen, daß hier nicht nach einem bestimmten Principe, sondern nur mit Berücksichtigung näher oder ferner liegender practischer Bedürfnisse verfahren, daß mancher Gegenstand aufgenommen ist, über dessen nähere Behandlung man sich noch keineswegs klar war, Alles erst der Zukunft und näherem Nachdenken überlassend. Es bestehen nämlich nachstehende verfassungsmäßige Vorschriften. Nach Art. 3 der R.Verf. besteht für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der, durch kein örtliches obrigkeitliches Handeln beschränkbaren, Wirkung, daß der Angehörige jedes Bundesstaates (und des Reichslandes Elsaß-Lothringen) in jedem anderen deutschen Staate als Inländer zu behandeln, demgemäß aber zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen zuzulassen und zu behandeln ist. In Art. 4 aber sind in bunter Mischung als Gegenstände der Beaufsichtigung und der Gesetzgebung des Reiches angeführt: die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungs-Verhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei, Gewerbebetrieb mit Einschluß des Versicherungswesens, über Kolonisation und Auswanderung nach außerdeutschen Ländern (Nr. 1); die Zoll- und Handelsgesetzgebung (Nr. 2); die Ordnung des Maaß-, Münz- und Gewichtsystems, und Feststellung der Grundsätze über Papiergeld (Nr. 3); allgemeine Bestimmungen über das Bankwesen (Nr. 4); Organisation der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung einer gemeinsamen vom Reiche auszustattenden konsularischen Vertretung (Nr. 5); das Eisenbahnwesen und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse des allgemeinen Verkehres (Nr. 8); der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten ge-

meinsamen Wasserstraßen, der Zustand derselben und der Fluß- und Wasserzölle (Nr. 9); das Post- und Telegraphenwesen (Nr. 10); Maßregeln der Medicinal- und Veterinär-Polizei (Nr. 15). Von diesen dem Reiche überwiesenen Thätigkeitsaufgaben sind dann einige, aber auch nur einige, in der Verfassungsurkunde in eigenem Abschnitte besonders bedacht und mehr oder weniger genau näher bestimmt. So das Zoll- und Handelswesen, (Art. 33—40); das Eisenbahnwesen (Art. 41—47); das Post- und Telegraphenwesen (Art. 48—52); das Marinewesen (Art. 54 und 55); das Konsulatwesen (Art. 56). In einigen Beziehungen sind Ausnahmen für Bayern, zum Theile auch für Württemberg, gemacht, (s. weiter unten), die Gesetzgebung aber ist schon manchfach sehr thätig gewesen und es tritt bei ihr nicht selten die Richtung zu Tage, die Wirksamkeit des Reiches so weit als irgend möglich auszudehnen [1]). Vieles wird und muß noch nachfolgen; gar manche itzt nur noch allgemeine Bestimmung oder gar bloße Andeutung ihrem bestimmten Inhalt und ihre Tragweite, auch in Betreff der Souveränetätsrechte der Gliederstaaten, erhalten.

Ehe zu Schlüssen aus diesen Feststellungen über die Zuständigkeit der Reichsgewalt geschritten wird, sind jedoch erst noch zwei wichtige Bestimmungen der Verfassungsurkunde und die sich aus ihnen ergebenden Folgerungen ins Auge zu fassen.

Erstens nämlich ist, in Art. 78 der V.U. angeordnet, daß Veränderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung erfolgen, sie aber als abgelehnt gelten, wenn sie im Bundesrathe

1) Es gehören hierher die schon vom Norddeutschen Bunde erlassenen, nachträglich aber vom Reiche für sich anerkannten Gesetze: über Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867; über Konsulatwesen vom 8. Nov. 1868; die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869; das Gesetz über Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 6. Juni 1870; über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870; über Inhaberpapiere mit Prämien, vom 8. Juli 1871; über das Reichspostwesen und über Posttaxen vom 28. Nov. 1871.

14 Stimmen gegen sich haben [1]). — Hieraus folgt, zunächst, daß auch Veränderungen des Verhältnisses der Reichsgewalt zu der Landeshoheit der einzelnen Bundesglieder nicht etwa im Wege neuer allseitiger Verträge zu Stande zu kommen haben, sondern vielmehr in reichsgesetzlichem Wege stattfinden können und müssen. Solche sind, was ja hätte sein müssen, nicht ausdrücklich ausgenommen [2]). Auch ist keine äußerste Gränze für Umgestaltungen bezeichnet. Vollkommen willkürlich ist gar die Behauptung, daß sich die Berechtigung zu Abänderungen nur auf den Inhalt der Verfassungsurkunde, nicht aber auch auf die allgemeinen Zweckbestimmungen in dem Eingange zu derselben beziehen [3]). Damit ist denn allerdings auch gesagt, daß nicht blos Ausdehnungen der Reichszuständigkeit beschlossen werden können, sondern auch Beschränkungen der bereits bestehenden, obgleich erstere, allerseits anerkanntermaßen, hauptsächlich bei der Bestimmung des Art. 78 gemeint sind, auch eine Zustimmung des Reichstages zu einer Verringerung der Reichsgewalt und somit auch seiner eigenen Wirksamkeit sehr wenig wahrscheinlich sein mag. — Sodann ist klar, daß einer Seits solche Verfassungs-Veränderungen keinerlei besonderen formellen

1) Ueber die Geschichte dieser Bestimmung s. Thudichum, in Holtzendorff's Jahrbuch I. S. 47, Note 3.

2) Die Wichtigkeit dieses Folgesatzes fällt in die Augen. Einmal wird dadurch das Zustandekommen solcher neuen Bestimmungen sehr erleichtert. Wäre immer ein neuer Vertrag unter sämmtlichen Bundesgliedern dazu nöthig, so wäre dieß nicht nur ein schwerfälliges und verzögerliches Verfahren, sondern es vermöchte schon ein einziger nicht zustimmender Staat, selbst der kleinste, das Zustandekommen zu verhindern, während itzt doch wenigstens 14 Stimmen im Bundesrathe dazu nöthig sind. Sodann aber, und es ist dieß vielleicht von noch größerer Bedeutung, wird die staatliche Eigenschaft des Reiches, im Gegensatze gegen ein blos völkerrechtliches föderatives Verhältniß, auf das unzweideutigste ausgesprochen und bekräftigt. — Vgl. Thudichum's (Verfassungsrecht, S. 85 fg.) sehr richtige Erörterung dieser Frage und schlagende Widerlegung Mayer's (Bundesrecht, S. 86).

3) Aufgestellt von Mayer, Staatsrechtliche Erörterungen, S. 65 fg.

Schwierigkeiten im Reichstage unterworfen sind, z. B. also nicht einer größeren Stimmenmehrheit als der absoluten, oder wiederholten Beschlußfassungen in verschiedenen Sessionen, oder einer Zustimmung der Abgeordneten eines besonders berührten Gliederstaates u. s. w., sie vielmehr im Wege und in den Formen der gewöhnlichen Gesetzgebung erfolgen; anderer Seits aber, daß einer kleinen Minderzahl von Regierungen, und zwar sowohl nach Zahl als nach Macht, ein Recht der Verhinderung zusteht. Nicht nur kann nämlich eine Verfassungs-Veränderung gegen den Willen Preußens niemals erfolgen, da es allein 17 Stimmen im Bundesrathe hat; sondern es sind auch drei mittlere Staaten, nämlich Bayern, Sachsen und Württemberg, welche zusammen 14 Stimmen führen, zu einer Zurückweisung befähigt, wenn sie sich hierzu vereinigen. Ja es ist gerade diese Möglichkeit der eigentliche Grund zu der ganzen ungerne eingeräumten und hart bestrittenen Berechtigung gewesen. Rechtlich, wenn gleich nicht politisch, möglich wäre es sogar, daß eine Verbindung der 14 kleinsten und unmächtigsten Staaten, von Sachsen-Meiningen abwärts, einer von der Mehrzahl nicht nur des Reichstages sondern auch der größeren Bundesregierungen gebilligten und gewünschten Veränderung entgegenträten. Selbstverständlich ist, daß etwaige Protestationen einer nicht genügenden Minderheit im Bundesrathe oder eines Theiles des Reichstages von keiner rechtlichen Bedeutung wären. Ebenso ist klar, daß die bejahenden sowohl als verneinenden Stimmen im Bundestage in rechtsgültiger Weise abzugeben sind. Ein thatsächlicher Ungehorsam gegen einen gültig zu Stande gekommenen Abänderungsbeschluß würde unter Art. 19 der Verfassung fallen und eine Reichsexecution zur Folge haben. — Endlich ergiebt sich schon aus den Worten der Bestimmung des Art. 78, daß die Initiative zu einem verfassungsändernden Gesetze nicht blos etwa vom Bundesrathe, sondern auch vom Reichstage ausgehen kann. Ist gerade doch

dieser Fall ausdrücklich vorausgesetzt. Damit ist dann aber auch entschieden, daß die Bestimmung des Art. 23 der V.Urk., welcher dem Reichstage das Recht des Gesetzesvorschlages nur „innerhalb der Competenz des Reiches" zuspricht, im Falle einer beabsichtigten Verfassungsveränderung kein Hinderniß bereitet, indem ja eben die Beschließung solcher Maaßregeln als in die Competenz des Reiches gehörig ausdrücklich anerkannt und formell geregelt ist.

Zweitens aber ist, in demselben Art. 78 der Verf.Urk., angeordnet, daß diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in ihrem Verhältnisse zur Gesammtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können. — Es handelt sich hier von den gegenüber von Bayern, theilweise von Württemberg, kaum nennenswerth von Baden eingeräumten Bevorzugungen und Ausnahmen von der Verbindlichkeit einzelner Bestimmungen der Reichsverfassung, wie solche in den zu Versailles im November 1870 abgeschlossenen Verträgen verabredet und dann auch an den betreffenden Stellen der Verfassungs-Urkunde kurz angeführt sind [1]). Sie waren die Bedingungen, durch deren Einräumung der Zutritt dieser Staaten zum Norddeutschen Bunde, damit aber die Bildung eines deutschen Reiches, erworben wurde, betreffen aber theils die Heereseinrichtungen, theils die Bestimmungen über die Reichsfinanzen und über das Post-, Telegraphen- und Eisenbahnwesen, theils endlich die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten. Ohne Zweifel sind sie sehr fühlbare Beeinträchtigungen des Bundesstaatsgedankens und Verletzungen der Rechts-

1) Diese Verträge sind vielfach abgedruckt; so z. B. in Holtzendorff's Jahrbuch, I, S. 49 fg., (mit gelegentlichen Bemerkungen von Thudichum.) In der Verf.Urk. aber ist diesen Ausnahmsbestimmungen, jedoch nicht vollständig, Erwähnung gethan in Artikel 8, 35, 38, 46, 52, Schlußbestimmung zu Abschnitt IX, Schlußbestimmung zu Abschnitt XII.

gleichheit unter den Mitgliedern, und ist somit ihre möglichst schleunige Beseitigung sehr zu wünschen; allein selbstverständlich müssen sie pünktlich geachtet werden so lange sie bestehen. Das Reich und die Träger seiner Gewalt, also der Kaiser, der Bundesrath und der Reichstag, sind in diesen Beziehungen die Verpflichteten und sie können sich nicht durch einseitige den gemachten Versprechungen zuwiderlaufende Forderungen oder Weigerungen ihren Verbindlichkeiten entziehen; ganz abgesehen von den Rücksichten einer richtigen Staatsklugheit.

Hinsichtlich der beiden vorliegenden Fälle, nämlich der Abtretung eines bisher sämmtlichen Gliederstaaten zustehenden Hoheitsrechtes an das Reich und der Verzichtleistung auf ein besonderes vertragsmäßigen Sonderrechtes eines einzelnen Staates liegt nun aber noch die wichtige Frage vor, ob zur rechtlichen Zustandebringung die Geneigtheit der Regierungen allein ausreiche, oder ob auch die Zustimmung der Landesständeversammlungen erforderlich sei? Die Beantwortung ist nicht selten als schwierig und zweifelhaft erklärt worden; wohl ohne Grund. Es muß einfach auf die Landesverfassung verwiesen werden. Wenn und soweit die Ausübung einer Regierungshandlung lediglich dem Staatsoberhaupte zusteht, mag dieses auch ohne Mitwirkung Dritter zu Modificirung und selbst zu völliger Verzichtung seine Zustimmung geben; dieses aber um so mehr, wenn, wie hier, die fernere Besorgung der Angelegenheit übergeht auf eine höhere Gewalt, welcher der Staat überhaupt untersteht, und welche auch, so ferne die ganze Thätigkeit irgendwie nützlich und nothwendig ist, sie im allgemeinen Interesse, damit aber auch in dem des besonderen Landes vertreten wird. Handelt es sich dagegen von einer staatlichen Angelegenheit, bei welcher bisher die Ständeversammlung ein Mitwirkungsrecht hatte, so kann ihr dieses ohne ihre, in verfassungsmäßigerweise auszusprechende, Zustimmung einseitig vom Regenten nicht entzogen werden. Selbst wenn der Fall von

der Art wäre, daß dem Reichstage nach einer Ueberlassung gemeinschaftlich mit dem Bundesräthe eine Berechtigung zustände, würde diese die Controle der Ständeversammlung nicht ersetzen können, da die Stimmen der Reichstagsabgeordneten des Landes nicht besonders befragt und gezählt werden. Höchstens mag die Erwägung, daß auch künftig von popularer Seite die Interessen der Unterthanen vertreten werden würden, die Landesständeversammlung geneigter machen zu einer Einwilligung. Dabei ist übrigens selbstverständlich, daß es sich nur von einer Zustimmung oder Nichtzustimmung zu der Abstimmung der Regierung im Bundesrathe handelt, nicht aber von dem Verhalten der Abgeordneten des Landes im Reichstage. Diese sind nach Art. 29 der V.U. an Aufträge und Instructionen nicht gebunden, also auch nicht an Beschlüsse der Landesversammlungen [1]).

1) Es bedarf allerdings nicht erst eines Beweises, daß die Frage über die Nothwendigkeit einer Zustimmung der Landesständeversammlungen zur Verzichtung auf ein Reservatrecht an sich keineswegs zusammenfällt mit der Frage über eine Berechtigung derselben mitzuwirken zu einer Veränderung der allgemeinen Reichsverfassung. Der erstere Fall liegt anders, weil das fragliche Recht bei der Gründung des Reiches ausdrücklich als außerhalb der Berechtigung desselben liegend anerkannt ist, während für Verfassungsveränderungen, also auch für allgemeine Competenzerweiterungen, Bestimmungen getroffen, diese aber der Reichsverfassung einverleibt sind. In Betreff eines Rechtes jener Art steht der ausgenommene Staat dem Reiche selbstständig und in völkerrechtlicher Stellung gegenüber; hinsichtlich der Veränderungen der allgemeinen Verfassung des Reiches ist er ein Bestandtheil desselben. Dieser Unterschied hat jedoch keine Bedeutung in Betreff der Rechte der Landesständeversammlungen. Auch eine Zustimmung zu einer allgemeinen Abänderung in der Theilung der Hoheitsrechte zwischen dem Reiche und den Sonderstaaten muß von Seiten der Regierungen rechtsgültig, also verfassungsmäßig, erfolgen. Daß durch die oben aufgestellten Grundsätze Verbesserungen der Reichsverfassung empfindlich erschwert sind, ist nicht zu läugnen; auch mag namentlich die Beseitigung der Reservatrechte sehr wünschenswerth sein. Allein dieß ändert nichts an der rechtlichen Sachlage, und es darf der Wunsch die Aufhebung der Ausnahmszustände zu erleichtern und zu beschleunigen, nicht zur Aufstellung von Sätzen

Ueberblickt man nun diese verschiedenen Bestimmungen über die Theilung der Staatsgewalt zwischen dem Reiche und

---

verleiten, welche keine Berücksichtigung im Leben finden, wohl aber das Ansehen der Wissenschaft schädigen würden, überdieß ein zweischneidiges Schwert und sehr bedenklich für alles Verfassungsrecht wären. — Dieß hat, wie uns scheinen will, Thudichum (in Holtzendorff's Jahrb., I, S. 48, Note 1) bei seiner, der hier ausgesprochenen Ansicht entgegengesetzten, Meinung hinsichtlich der Reservatrechte nicht genugsam bedacht. Die von ihm geltend gemachten Gründe sind mehr als ungenügend. Wenn nämlich zuerst die Behauptung aufgestellt wird, daß wenn in dem bayer'schen Vertrage, III, §. 7 die Bestimmungen über die Sonderrechte Bayerns „als integrirender Bestandtheil der Bundesverfassung" erklärt seien, dieses nur den Sinn haben könne, zu verneinen, daß diese Bestimmungen, sobald der Verfassungsvertrag zu Stande gekommen sei, die Natur „vertragsmäßiger" Satzungen behalten, somit Bayern hinsichtlich derselben dem Reiche nicht als souveräner Staat gegenüber stehe, sondern nur als Glied des Reiches, und es bei einer in Frage kommenden Abänderung nur innerhalb der Reichsverfassung seine Stimme abzugeben habe; und wenn eine landesverfassungsmäßige Zustimmung der bayerschen Stände in Abrede gezogen wird, weil, wenn die fraglichen Bestimmungen Bestandtheile der Reichsverfassung bilden, sie kein Bestandtheil der bayer'schen Landesverfassung seien: so ist dieß Alles ohne Zweifel scharfsinnig, aber dieser Scharfsinn ist nicht gut angebracht. Vor Allem ist es ein gelinde ausgedrückt wunderlicher Gedanke, daß Bayern, welches bekanntlich nach langen und schwierigen Verhandlungen die Anerkennung der fraglichen Reservatrechte errungen und ihre Zugestehung zur Bedingung seines Beitrittes zum Reiche gemacht hatte, nichts Eiligeres zu thun gehabt habe, als das Erlangte alsbald wieder unter eine weit geringere Garantie zu stellen und sich die Gefahr auszubedingen, dieselben bei erster Gelegenheit und ganz gegen seinen Willen durch Stimmenmehrheit im Reichstage und durch nicht genügende Unterstützung im Bundesrathe ohne Weiteres beseitigt zu sehen. Gerade im Gegentheile wollte es dadurch, daß es seine Sonderrechte als einen Bestandtheil der Verfassung erklären ließ, mit welcher sie also stehen und fallen sollen, ihnen die höchstmögliche Sicherung verschaffen. Damit ist denn auch der ganz einfache und nahe liegende wahre Sinn der Bestimmung erklärt. Ebenso auffallend ist das Argument, daß wenn die bedungenen Sonderrechte Bestandtheile der Reichsverfassung seien, sie nicht einen Bestandtheil der bayerschen Landesverfassung bilden, somit die bayerschen Stände sich nicht um dieselben zu bekümmern haben. Diese Rechte sind allerdings nicht durch den Versailler Vertrag zu Bestandtheilen der bayerschen Verfassung erklärt worden; allein sie sind es, in ihren wich-

den Gliederstaaten desselben, so kann man sich der Besorgniß nicht entziehen, daß vielfach Meinungsverschiedenheiten über richtige Auslegung der Verfassung entstehen werden. Liegt es

---

tigsten Puncten wenigstens, vorher schon gewesen; und die Regierung hat erklärt, daß sie dieselben aufrecht erhalten wissen wolle. Also bleiben auch die Rechte der bayerschen Stände in Betreff derselben die bisherigen. Ob, sodann, der zweite Grund Thudichum's wirklich ernsthaft gemeint ist, muß billig dahingestellt bleiben. Es soll nämlich die Erinnerung an den Zollvereinsvertrag von 1867, in welchem wichtige Rechte als vertragsmäßig und nicht im Wege der Gesetzgebung abänderbar erklärt worden seien, dazu bewogen haben, denselben Fehler (internationale Verabredungen einzumischen) nicht wieder zu begehen. Wo ist denn auch nur die entfernteste Spur von einem solchen Hinblick auf den Zollvertrag und auf einen solchen Entschluß? Wenn dieser Vertrag irgendwie maßgebend war, so war er es als Vorgang, hochgeachtete Rechte der Gesetzgebung gegen den Willen der Berechtigten zu entziehen. Endlich kann auch dem dritten von dem Verfasser geltend gemachten Grunde keinerlei Gewicht beigelegt werden. Aus dem Ausdrucke „Bundesstaaten", in Art. 78 der R.Verf. wird nämlich abgeleitet, daß die Ständeversammlungen in den Sonderrechten nicht mitzureden haben, weil die Bundesstaaten im Bundesrathe durch die Abgeordneten der Staatsoberhäupter vertreten seien, welche von diesen und nicht von den Ständen instruirt werden. Letzteres ist nun unzweifelhaft formell richtig; auch ist zuzugeben, daß der Bundesrath nicht berechtigt ist, die Berechtigung eines Bevollmächtigten zu seiner Abstimmung zu untersuchen und in Zweifel zu stellen: allein damit ist nicht darüber entschieden, ob die Regierung nach ihrem inneren Staatsrechte befugt ist, alle und jede Instructionen zu geben, auch wenn sie gegen die Verfassung des Landes gehen. Und darum allein handelt es sich. Und wenn behauptet wird, daß die Reichsverfassung lediglich die Instruction der Regierung als die gültige Willensäußerung eines Einzelstaates hinsichtlich einer Aenderung von Verfassungsbestimmungen annehme, und daß es nur darauf ankomme, wie die Reichsverfassung diese Frage auffasse: so ist hier kurzweg und nur im Vorübergehen über eine Lebensfrage für sämmtliche deutsche Landesverfassungen entschieden. Dieselbe in ihrer ganzen Tragweite, welche selbstredend weit über die Reservatrechte hinausgeht, eingehend zu untersuchen, ist hier nicht der Platz. Es ist aber auch in Beziehung auf den zunächstliegenden Gegenstand nicht sehr nothwendig, da hoffentlich, wenn einmal der Zeitpunct für die Aufgebung der Sonderstellungen eingetreten ist, die Zustimmung hierzu in voller Uebereinstimmung der Regierungen und der Kammern erfolgen wird.

doch in der Natur der Dinge, daß auf Seiten des Reiches, und zwar nicht etwa nur der Regierung sondern auch der Gesetzgebung, eine Neigung besteht, die ihm zugesprochenen Befugnisse möglichst auszudehnen, bei den Einzelstaaten aber der Wunsch von den Hoheitsrechten so wenig als irgend thunlich abtreten zu müssen. Selbst allgemeine durchgreifende Grundsätze würden solchen Widersprüchen nicht ganz zuvorzukommen vermögen; bei zahlreichen Einzelbestimmungen sind absichtlich oder unabsichtlich falsche Aufstellungen noch weit leichter zu beschönigen. Wie unangenehm, unter Umständen selbst bedenklich, Zwistigkeiten dieser Art sein müssen, bedarf nicht erst einer Ausführung, namentlich wenn sich auch die Leidenschaften der Menge des Streitpunctes bemächtigen, hier über unbefugte Vergewaltigung durch das Reich, oder wie wohl in der Regel gesagt würde durch Preußen, dort über unpatriotischen Ungehorsam des Particularismus geklagt wird. Das Reich wird freilich in der Regel die Macht haben, seinen Anspruch durchzuführen; allein die Geltendmachung der physischen Macht ist in solchem Falle weder gerecht noch klug. Es bedarf zur allgemeinen Beruhigung einer Schlichtung durch eine unbefangene und anerkannte Auctorität.

Als eine große Lücke muß es unter diesen Umständen bezeichnet werden, daß die Reichsverfassung für keine organische Einrichtung zur Entscheidung über den richtigen Lauf der Gränzlinie zwischen den Hoheitsrechten des Reiches und denen der Bundesstaaten gesorgt hat. Andere Bundesstaaten sind hierin vorsichtiger gewesen. In Nordamerika z. B. ist die Zuständigkeit des obersten Bundesgerichtes bis zur Entscheidung darüber ausgedehnt, ob eine Congreßacte verfassungsgemäßen Inhaltes sei, und kann auf diese Weise jeder Streit zwischen der Union und einem Einzelstaate über die Verpflichtung des letzteren zum Gehorsam gegen ein Verlangen der Gesammtheit rechtlich entschieden werden. Sehr zu wünschen ist sicherlich,

daß nicht erst schreiende üble Erfahrungen abgewartet werden, ehe die Gesetzgebung, etwa im Wege der Verfassungsveränderung, dem Uebel abhilft. Geschehen muß es doch, früher oder später. Welche Vorkehrung zu dem Ende getroffen werden will, ist eine erst in zweiter Reihe kommende Frage. Jede Behörde, welche Unbetheiligtheit bei dem Streite, rechtliche und politische Einsicht und allgemeines Ansehen in sich vereinigt, ist dazu tauglich. Es mag also immerhin auch ein oberster Gerichtshof sein, wenn schon er wohl nicht allseitig tadellose Eigenschaften hat [1]). — Bis zur Ausfindigmachung und Aufstellung eines solchen Schiedsrichters bleibt freilich nichts anderes übrig als die thatsächliche Entscheidung der Organe des Reiches, also jeden Falles des Bundesrathes, möglicherweise auch, wenn die Erlässung eines Gesetzes nöthig erscheint, des Reichstages; somit allerdings ein Spruch in eigener Sache.

Nur ein schwacher Scheintrost wäre es, wenn man sich indessen auf die Kraft wissenschaftlicher Bearbeitung des Reichsrechtes überhaupt und der Gränzfrage insbesondere verlassen und hoffen wollte, daß die streitenden Theile deren Ausspruch beachten werden. Die rauhe Wirklichkeit dürfte

---

1) Es ist wohl erlaubt, sich in Beziehung auf die ausschließliche Tauglichkeit eines Gerichtes zur Schlichtung von Gränzstreitigkeiten zwischen der Centralgewalt und den Mitgliedern eines Bundesstaates an die, im Uebrigen vortreffliche, Erörterung von Westerkamp, S. 178 fg., nicht unbedingt anzuschließen. Ein Gericht hat ohne Zweifel mehrere empfehlenswerthe Eigenschaften hierzu; namentlich Unbetheiligtheit und, hoffentlich wenigstens, verdientes sittliches Ansehen. Allein es giebt keine Gewährleistung für das Vorhandensein der ebenfalls unentbehrlichen Eigenschaft genügender politischer Einsicht. Westerkamp fühlt dieß selbst, indem er die Errichtung eines eigenen politischen Reichsgerichtes vorschlägt. Allein auf die Verwirklichung dieses Gedankens ist wenig zu hoffen. Womit sollte ein solches oberstes Reichsgericht gehörig beschäftigt werden? Ueberhaupt hat die englische und amerikanische Auffassung, daß die Schlichtung aller und jeder Rechtszweifel nur durch Gerichte zu geschehen habe, gar sehr zwei Seiten, was auseinander zu setzen hier freilich der Ort nicht ist.

dem nicht entsprechen. Die Selbstgenügsamkeit der practischen Staatsmänner und ihre nur allzuhäufige Mißachtung der Theoretiker wird sie selten einer Beachtung doctrinärer Entscheidung geneigt machen. Und überdieß müßte jeden Falles erst eine allgemein anerkannte und alle möglichen streitigen Fragen umfassende Lehre feststehen, wenn sie als sicherer Anhaltspunct sollte dienen können. Hieran ist aber zunächst noch gar nicht zu denken; ja es ist sogar eine für den vorliegenden Zweck ausreichende wissenschaftliche Bearbeitung der Theilung der Hoheitsrechte im Reiche noch gar nicht möglich. Dieß aber aus dem Grunde, weil einer Seits viele der dem Reiche ganz allgemein und mit wenigen Worten zugetheilten Aufgaben noch gar nicht in Angriff genommen sind, erst dann aber sich ohne Zweifel das Bedürfniß einer Theilung in den Einzelheiten herausstellen wird, anderer Seits aber die eine und die andere itzt aufgestellte Beschränkung der Reichszuständigkeit, z. B. in Betreff der Rechtsgesetzgebung, sich schon in nächster Zeit als unhaltbar erweisen dürfte. Ein gegenwärtig angestellter Versuch einer Gränzscheidung wäre somit in kurzer Zeit wieder unbrauchbar. Allein auch abgesehen von den unfertigen Anfangszuständen und nach thatsächlicher Beseitigung offenbarer Unzuträglichkeiten, Ausfüllung von Lücken und Entscheidung von Zweifeln erscheint das Unternehmen als kein sehr hoffnungsreiches. Die Souveränetätstheilung ist nun einmal nicht nach einem bestimmten politischen oder rechtlichen Gedanken erfolgt, sondern unter dem Eindrucke der Nothwendigkeit einer Hülfe in einzelnen Beziehungen und in einem bald siegreichen bald unterliegenden Kampfe mit widerwillig Nachgebenden. Es bleibt also, wenn Verfälschung des wirklichen Verhältnisses vermieden werden will, nichts übrig, als die einzelnen positiv aufgestellten Bestimmungen (wenn auch etwa in logischerer Ordnung als in der Verfassungsurkunde) aufzuzählen, und bei jeder wieder die bald rückwärts bald vorwärts gesteckten Gränzen der beiderseitigen Thä-

tigkeit anzugeben, bei den allmählig eintretenden Ausbauten und Verordnungen solche nachzutragen. Je weniger allgemeine Gesichtspuncte und übliche wissenschaftliche Eintheilungen dabei hereingezogen werden, desto besser. Dann aber ist die Arbeit zu dem vorliegenden Zwecke ungenügend.

Damit soll denn aber keineswegs gesagt sein, daß nicht ein allgemeines Urtheil gefällt werden könne über diese thatsächlichen Gestaltungen, wie sie aus den Wirkungen und Gegenwirkungen der preußischen Machtbestrebungen, des äußeren und inneren Einheitsdranges der Nation und der zähen Festhaltung an geschichtlich gewöhnten und positiv rechtlich begründeten Stellungen und Zuständen hervorgegangen sind. Im Gegentheile wird ein unbefangener Beobachter, welcher sich nicht durch politische oder provinzielle Abneigungen bestimmen läßt, oder gar practisch eine zustimmende oder auf Veränderungen, sei es vordrängender oder rückwärts gerichteter Art, abhebende Richtung verfolgt, wohl ungefähr nachstehende Anschauung haben und für diese auch auf Zustimmung rechnen können. — Die bruchstückweise und zuweilen fast zufällige Theilung der Hoheitsrechte zwischen dem Reiche und den Gliederstaaten hat zwar große Theile des staatlichen Zusammenlebens ganz oder beinahe ganz unberücksichtigt gelassen, und es sind somit dieselben, jeden Falles zunächst, der Besorgung der einzelnen Staaten und ihrer Regierungen und Volksvertretungen verblieben, so in der Rechtsordnung, in der Sorge für die physische und für die geistige Persönlichkeit der Bürger, namentlich in dem ganzen Unterrichtswesen, den Verhältnissen zu den Kirchen; allein in den dem Reiche wirklich zugeschiedenen Rechten ist man weiter gegangen, als in irgend einem andern Bundesstaate, selbst in den demokratischen, wo doch der Inhaber der beiden Staatsgewalten, das Volk, immer auf der einen Seite wieder gewinnt, was es auf der andern Seite aufgiebt. Die Reichsgewalt schneidet in der That tief ein in das staatliche und gesellschaftliche Leben der Gliederstaaten und

es drohen diesen sogar immer noch weiter gehende Anordnungen und Behörden, je mehr die einzelnen Zuständigkeitsbestimmungen practisch entwickelt werden oder der itzt noch frische und nicht durch Erfahrung belehrte Einheitsdrang der Nation bei jedem Wunsche oder in jeder Verlegenheit Hülfe vom Reiche verlangt. Hierdurch sind denn aber diesem auch manchfache und beachtenswerthe Gegner im Innern entstanden, und es sind die von ihm zu erfüllenden Aufgaben besonders schwierig und umfassend geworden. Es hat nach seinen eigenen Satzungen Vieles und Großes zu leisten, kann solches auch mit der ihm zur Seite stehenden Macht leisten, muß es aber auch leisten bei Vermeidung weit verbreiteter, beachtenswerther und verdienter Unzufriedenheit. Thätigkeit, und zwar sowohl rasch eintretende als beharrlich anhaltende, und ein mehr als gewöhnliches Maaß von staatsmännischer Begabung und gesetzgeberischem Geschicke sind ihm daher Bedürfniß. An scharfsichtigen und wenig zugeneigten Beobachtern und Kritikern fehlt es ihm nicht. Bis itzt allerdings ist noch kein Grund anzunehmen, daß das Reich seine Aufgaben nicht verstehe oder nicht erfüllen werde; allein die Zeit der thatsächlichen Erprobung ist noch sehr kurz und namentlich der Beweis noch nicht geliefert, daß auch bei einem, naturgemäßen, Wechsel der Personen die nothwendige Einsicht und Kraft vorhanden sein wird. Unmöglich ist es unter diesen Umständen den künftigen Verlauf mit einem gewissen Maaße von Wahrscheinlichkeit vorauszusehen, und hier gehen denn auch die Ansichten viel weiter auseinander, als im Urtheile über das itzt Bestehende. Namentlich ist die Frage, ob es gelingen könne das Reich in seiner itzigen Macht- und Thätigkeits-Sphäre zu erhalten, oder ob dasselbe nicht absichtlich oder mit innerer Nothwendigkeit dem Einheitsstaate zutreiben werde, schon itzt ein Gegenstand großer Meinungsverschiedenheiten. Die Einen verlangen, Andere fürchten es, Dritte, wohl die große Mehrzahl bis itzt, glauben nicht daran und wünschen

es auch nicht. Für die Letzteren sprechen bedeutende Gründe: die geschichtliche Anhänglichkeit an das Besondere; die Größe mehrerer der Mittelstaaten; die weitverbreitete Abneigung gegen einen allen Einfluß, alle Gesittigung verschlingenden, großen Theilen der Nation fremdartigen Mittelpunkt. Aber wer mag zu sagen, ob nicht große Ereignisse oder eben so große Fehler in der Leitung der Gliederstaaten doch dahin führen? Jeden Falles ein wichtiger Factor bei der Entscheidung wird, abgesehen von zufälligen Ereignissen, die Erfahrung sein, ob bei der itzt bestehenden Theilung der Staats-Rechte und -Aufgaben das Vorhandensein von Einzelnregierungen mit ihrem notwendig theuern Apparate sich als gerechtfertigt ausweist.

Ebenso soll nicht gesagt sein, daß die Wissenschaft in Betreff der thatsächlich bestehenden Zuständigkeit des Reiches nichts zu leisten im Stande oder berufen sei. Im Gegentheile hat sie einen mehrfachen schönen Wirkungskreis auch in dieser Beziehung. Sie mag die chaotischen Bestimmungen über die Zuständigkeit des Reiches ordnen, sie in Verbindung mit einander bringen, ein Gesammtbild von ihrer Bedeutung und Aufgabe entwerfen. Sie hat den Inhalt der größten Theiles nur sehr kurz gefaßten Bestimmungen aus einander zu legen, nachzuweisen was mit Nothwendigkeit in denselben enthalten ist, was als zweifelhaft erscheint, wo etwa aus Zweckmäßigkeitsgründen eine möglichst ausgedehnte Auslegung gerechtfertigt werden kann. Es ist ihr nicht verwehrt auf Lücken aufmerksam zu machen, wenn nämlich ein Verhältniß besser von der Centralgewalt geordnet werden zu können scheint, als von der großen Zahl der Gliederstaaten, die Ausfüllung dann aber der öffentlichen Meinung und der Beachtung der Reichsgewalten zu empfehlen. Je umsichtiger, je wahrer sie aber in allen diesen Beziehungen verfährt, desto größeren Erfolg darf sie sich auch versprechen. Denn darüber darf sie sich keinen Täuschungen hingeben, daß auf diesem Gebiete wenig mit falschen Darstellungen der That-

sachen, mit unbegründeten Schlußfolgerungen, mit Unterschiebungen von persönlichen oder parteilichen Bestrebungen oder Liebhabereien auszurichten ist. Es stehen sich hier die Interessen der Gesammtheit und die der Einzelnländer zu sehr entgegen, und es sind von beiden Seiten allzu scharfsinnige und aufmerksame Beobachter und Vertheidiger vorhanden, als daß irgend etwas anderes als die absolute, unwiderlegliche Wahrheit Zustimmung finden könnte. Und selbst diese vielleicht schwer genug. Namentlich dürfte der Rath an der Stelle sein, bei Anwendung von Analogieen sehr vorsichtig zu sein, und zwar in zwei Richtungen. Einmal in Anwendung von Einrichtungen anderer Staaten, sei es von Einheitsstaaten, sei es anderer Bundesstaaten. Je unzweifelhafter die Reichsverfassung keine Nachahmung der amerikanischen oder schweizerischen Gesetze ist, sondern sie aus unmittelbaren Erfahrungen und Bedürfnissen, so wie auch wesentlich aus den Gedanken eines großen staatsmännischen aber keineswegs systematischen und theoretischen Kopfes hervorgieng, desto seltener wird es zuläßig sein, Grundsätze und Gestaltungen anderer Länder als maßgebend für sie anzunehmen. Die in irgend einem Einheitsstaate, sei es auch einem der Regierungsform des Reiches verwandten, also einer repräsentativen Monarchie, noch so unzweifelhaft geltenden Grundsätze aber können sehr leicht deßhalb hier keine Vergleichung erleiden, weil es sich von einem Bundesstaate und zwar höchst eigenthümlicher Art handelt, somit gerade in dem fraglichen Puncte ganz verschiedene Verhältnisse und Erwägungen vorliegen mögen. Aber auch da, wo es sich nur von Beziehungen auf angeblich verwandte eigene Bestimmungen handelt, ist bei einer wissenschaftlichen Behandlung des deutschen Reichsrechtes höchst umsichtig nach Analogie zu schließen. Es kann nicht genug wiederholt werden, daß die Bestimmungen der Verfassung nicht einem einheitlichen Gedanken entsprossen sind, daß nicht entfernt die Absicht waltete, einen systematischen Bau her-

zustellen, daß die einzelnen Abmachungen sehr verschiedenen Gründen entstammen können, daß somit ein Schluß von einem festgestellten Puncte auf einen zweifelhaft gelassenen sehr gewagt ist. Es ist so wenig sicher, daß, weil dem Reiche eine gewisse Thätigkeitssphäre zugewiesen ist, ihm auch eine andere nahe liegende zusteht, als daß, weil den Gliederstaaten ein bestimmtes Recht verblieb ein anderes gewöhnlich daneben bestehendes ebenfalls unangetastet bleiben sollte. Jede solche Frage muß auf ihrem eigenen, entschieden mehr geschichtlichen als theoretischen, Boden behandelt werden. Nichts kann daher auch unrichtiger sein, als daß eine ganze Gattung von Rechtsverhältnissen, z. B. die Reservatrechte der süddeutschen Staaten, grundsätzlich einschränkend oder ausdehnend zu behandeln seien. Sie sind rechtlich — von politischem Gebahren mit denselben ist itzt nicht die Rede — weder auf die eine noch auf die andere Weise auszulegen, auch keineswegs nothwendigerweise alle nach Einer Schablone, sondern jedes, wie es eben positiv gegeben ist, und für sich.

B. Es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß die Bestimmungen in Betreff des Oberhoheitsrechts des Reiches über die Einzelnstaaten sehr spärlich und bruchstückartig, weder für die Theorie genügend noch den Forderungen des Lebens entsprechend sind. Wenn irgendwo, so zeigt sich hier, daß es bei der Zustandebringung der Verfassung nicht um die Aufrichtung eines vollständig ausgedachten Gebäudes zu thun war, und daß man namentlich gerne Feststellungen in solchen Puncten auswich, welche voraussichtlich Schwierigkeiten hervorzurufen geeignet waren. Hier bleibt der Zukunft, in welcher sich ohne Zweifel bald genug das Bedürfniß weiterer Bestimmungen ergeben wird, Manches nachzuholen übrig.

Als allgemeine hierher gehörige Sätze sind nur die Feststellungen der Zwecke des Reiches zu bezeichnen, nämlich

der Schutz des innerhalb des Bundesgebietes gültigen Rechtes und die Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes; und etwa die Bestimmungen (des Art. 17 der R.Verf.), daß dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze — selbstredend also auch der Verfassung selbst — zustehe; sodann (Art. 19), daß die Bundesglieder zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Pflichten durch eine vom Bundesrathe zu beschließende und vom Kaiser zu vollstreckende Execution angehalten werden können.

Von besonderen Bestimmungen aber bestehen aus dem Gebiete des Rechtsschutzes nur folgende: Erstens ist (in Art. 76) dem Bundesrathe das Recht zugetheilt, Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern, auf Anrufen des einen Theiles, zu erledigen. Zweitens hat (nach demselben Art.) der Bundesrath Verfassungsstreitigkeiten in den Bundesstaaten, falls eine inländische Behörde dazu nicht besteht und eine gütliche Ausgleichung mißlingt, im Wege der Bundesgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Drittens hat (Art. 77) der Bundesrath Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen und bei der betreffenden Regierung gerichtliche Hülfe zu bewirken. — Außerdem mögen die Feststellungen über die aus dem gemeinsamen Indigenate folgenden Berechtigungen, sowie einzelne das Eisenbahnwesen und die Schifffahrt betreffende Vorschriften als Folgerungen aus der Pflege der Volkswohlfahrt hier aufgeführt werden. — Endlich bilden die Rechte des Kaisers als Bundesoberfeldherrn und als völkerrechtlichen Vertreters des Reiches selbstverständlich eine Obergewalt über die Einzeln-Regierungen.

Die hohe Bedeutung dieser Bestimmungen darf nicht unterschätzt werden. Sie sind der gesetzliche Ausdruck großer und glücklicher Veränderungen, welche im staatlichen Leben Deutschlands vorgegangen sind, und sie enthalten auch die Aufforderung und die Möglichkeit weiterer Ausbildung. Allein es

wäre vergeblich läugnen zu wollen, daß sie nicht genügen. Sie reichen weder aus zur Aufstellung eines allgemeinen durchgreifenden Grundsatzes, welcher in allen neu auftauchenden Fällen eine unmittelbare Anwendung finden könnte; noch enthalten sie einzelne Vorschriften für alle möglicherweise vorkommenden Fälle; noch endlich bestimmen sie etwas über das formelle Verfahren der Reichsgewalt, wenn diese in die Nothwendigkeit kommen sollte in bisher noch unberücksichtigten Vorkommenheiten zu handeln.

Als unmittelbar anwendbarer allgemeiner Grundsatz kann nämlich die Erklärung über die Zwecke des Reiches nicht gelten, weil dieselbe offenbar allzu unbestimmt ist. Eine practische Bedeutung muß diese Aussage allerdings haben; allein sie bedarf einer näheren Bestimmung und Begränzung, wenn nicht daraus sollen Folgerungen gezogen werden können, welche wohl als ungeheuerliche und von Niemand bei der Gründung des neuen Bundesstaates beabsichtigte bezeichnet werden müßten. Wäre es doch logisch zuläßig aus den Worten, wie sie stehen, den Satz abzuleiten, daß die Reichsgewalt selbst in solchen Fällen, in welchen ein Einzelstaat formell gesetzlich handelte, dessen Verfahren für ungültig erklären könne, wenn sie in demselben sachlich eine Beeinträchtigung des Rechtes oder des Volkswohles erkennen zu müssen glaube; so daß also das Reich für Gesetzgebung und Verwaltung aller deutscher Staaten eine oberste Instanz bildete. Damit würde aber das Wesen dieser Staaten, als abgesonderter und wenigstens noch theilweise souveräner Körper aufgehoben, ein Einheitsstaat und nicht ein Bundesstaat hergestellt sein. Ob solches an sich wünschenswerth wäre, darüber können verschiedene Ansichten bestehen; allein beabsichtigt war es unzweifelhaft nicht bei der vertragsmäßigen Gründung des Reiches. — Welcherlei Begränzungen dem unbestimmt allgemeinen Satze von der Reichsgesetzgebung beizugeben sein mögen, um ihn practisch anwendbar

zu machen, ist eine die Zuständigkeit des einzelnen wissenschaftlichen Bearbeiters weit überschreitende Frage; doch darf wohl ohne Unbescheidenheit die Ansicht aufgestellt werden, daß eine Oberhoheit des Reiches etwa dann als zuläßig erscheint, wenn die Handlung eines Einzelnstaates mittelbar dem Wesen oder dem Wohle des Reiches schädlich wäre.

Daß die in der Verfassung aufgeführten einzelnen Fälle einer Obergewalt des Reiches nicht die einzigen sind, in welchen eine fehlerhafte Ausübung von Regierungsrechten der Einzelnstaaten an der Stelle wäre, läßt sich leicht durch Beispiele nachweisen. — Unter den der Reichsgewalt übertragenen Berechtigungen zum Einschreiten sind einige Arten von Mißbräuchen in der Rechtspflege aufgeführt; unzweifelhaft ist nun aber eine gleiche Remedur ebenso bei folgenden, immerhin möglichen, Vorkommenheiten an der Stelle: wenn der Regent eines Einzelstaates, gleichgültig aus welchem Grunde, die Anwendung einer Bestimmung des Reichsstrafgesetzbuches regelmäßig verhinderte durch Begnadigung, er somit sowohl einem Reichsgesetze die Vollziehung verweigern, als eine Ungleichheit des Rechtes thatsächlich in Deutschland einführen würde; wenn er bei einem in seinem Gebiete geplanten gegen das Reich gerichteten hoch- oder landesverrätherischen Unternehmen eine Amnestie erlassen, dadurch aber das Reich schutzlos machen wollte; wenn er für sein Land ein Moratorium in Wechsel- und Handelssachen gewährte, dadurch also die Einheit des Rechtes in Deutschland und die Gerichtsbarkeit des Reichsoberhandelsgerichtes störte. Ebenso in Sachen des Volkswohles. Es ist z. B. nicht undenkbar, daß eine bestimmte Behandlung der Arbeiterfrage in einem einzelnen Lande geeignet wäre, die allgemeine Lage der Angelegenheit zu sehr verschlimmern, Maßregeln des Reiches zu durchkreuzen oder unmöglich zu machen. Es könnte sich begeben, daß eine Einzelnregierung unwünschenswerthe Bestandtheile ihrer Bevölkerung auf künstliche Weise zur Auswanderung nach an-





dern deutschen Ländern veranlaßte u. s. w. Gegen alle Ausschreitungen dieser Art ist aber bis itzt der Reichsgewalt kein Abhülfemittel zur Verfügung gestellt, ihr nicht die Stellung einer verbietenden oder gebietenden Oberherrschaft gegeben.

Jedenfalles sind, endlich, keinerlei Vorschriften gegeben über das einzuhaltende Verfahren, wenn entweder eine unabweisbare Nothwendigkeit zu einem Einschreiten nöthigen oder aber, im Gegensatze mit der oben aufgestellten Ansicht, eine günstigere Auffassung in Betreff der unmittelbaren Anwendung der Zweckbestimmungen Platz greifen sollte. So wie so ist nicht bestimmt, welcher von den Factoren der Reichsgewalt zu wirken hätte; ob der Bundesrath, ob auch der Reichstag, ob etwa der Kaiser allein unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers? Daß aber die Ungewißheit in einem so wesentlichen Puncte die ohnedem schon große Schwierigkeit der Sachlage noch steigern würde, ist einleuchtend.

Unzweifelhaft ist hier Abhülfe und gründlicher Ausbau dieser Seite der bundesstaatlichen Einrichtung nöthig; aber eben so gewiß ist es, daß möglicherweise die Abhülfe unbestimmt lang auf sich warten lassen kann. Freiwillig und ohne äußere Nothwendigkeit wird die Reichsgesetzgebung sich schwerlich mit dem bedenklichen Gegenstande beschäftigen, um so weniger, als sie noch so viele unmittelbar nöthigere Aufgaben zu lösen hat. Wann aber eine äußere Nothwendigkeit dazu nöthigen wird, vermag Niemand zu sagen. Die Wissenschaft vermag hier schwerlich etwas anderes zu thun, als auf die Lückenhaftigkeit und Unsicherheit des Bestehenden aufmerksam zu machen; und nicht unwahrscheinlich ist sogar, daß zunächst noch auch auf ihrem Gebiete die Meinungen weit auseinander gehen werden, nachdem einmal der Gegenstand zur Sprache gebracht ist.

IV.

Es ist nun aber auch noch eine Art der staatlichen Thätigkeit ins Auge zu fassen, welche ohne Zwang weder unter den Begriff des Rechtsschutzes noch unter den der Sorge für das Volkswohl subsumirt werden kann, jeden Falles nicht unter den einen oder den andern dieser Begriffe allein, die aber doch durch thatsächliches Bedürfniß geboten ist, nämlich die Sicherung des Reiches selbst in seinem rechtlichen Bestehen. Es frägt sich, wie es sich hiermit verhält? Ob ein Recht überhaupt dazu besteht, und wenn, ob und wie solches zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten getheilt ist?

Daß jeder Staat in den Fall kommen kann, durch innere Feinde bedroht und wirklich vergewaltigt zu werden, sei es durch einzelne oder verhältnißmäßig wenige Rechtsverletzer, sei es durch zahlreiche und mächtige Gegner, welche seine ganze thatsächliche und rechtliche Existenz in Frage stellen, bedarf nicht erst eines Beweises. Und zwar mögen letztere Gefahren ausgehen entweder von einem im ganzen Gebiete oder in gewissen Classen der Bevölkerung weit verbreiteten Mißvergnügen über allgemeine Zustände, oder von mächtigen Parteien, welche sich in ihren politischen Ansprüchen oder ihrem Eigennutzen beengt finden; endlich in einem Bundesstaate wohl auch von Einzelnregierungen, welchen die Schwächung ihrer Selbstständigkeit und die Verminderung ihrer Hoheitsrechte unerträglich däucht. Möglicherweise, und dann vielleicht in besonders bedenklicher Art, können die innern Feinde auf die Beihülfe auswärtiger Gewalten hoffen, sich auf solche thatsächlich stützen.

Ebenso unzweifelhaft ist aber auch, daß der Staat berechtigt ja verpflichtet ist, sich mit Anwendung aller tauglichen Mittel gegen solche feindliche Angriffe zu schützen. Auch wenn, was allerdings ein Fehler ist, keine ausdrückliche Bestimmungen bestehen, ergiebt sich das Recht dazu aus Forderungen

der Vernunft und der Zweckmäßigkeit. Selbstvertheidigung ist das Recht jeder berechtigten Existenz. (Nur dann, wenn der Beweis vorliegt, daß eine allgemeine Veränderung in der Gesittung des Volkes und somit auch in den Zwecken und den Formen des Zusammenlebens eingetreten ist, entsteht auch für den Staat die Pflicht, sich diesen neuen Bedürfnissen zu fügen und ihnen gemäß sich umzugestalten; und daß er keine verfassungs- und rechtswidrige Handlungen begehen und dadurch schließlich die Bedrohten und Verletzten zum offenen Widerstande herausfordern und berechtigen darf, versteht sich von selbst [1]).

Die Mittel müssen aber dem Zwecke entsprechen. Wie die Bedrohungen dem Grade ihrer Gefährlichkeit und Ausdehnung nach sehr verschieden sein können, so ist es auch nothwendig, daß die Schutzmittel in entsprechenden Abstufungen angewendet werden können und dürfen. Es kann in besonders schweren Fällen unvermeidlich sein die äußerste Kraft der Gesammtheit anzustrengen. Wünschenswerth ist es, daß hierüber keinerlei Zweifel bestehen und das Gesetz klar und umfassend spricht. Doch hebt auch hier ein Mangel an formeller Ermächtigung der Staatsgewalt ihr Recht und ihre Pflicht keineswegs aus; es bedarf zur Vertheidigung im Stande der Nothwehr nicht erst einer besondern Erlaubniß. Eine Gesetzgebung, welche nur gegen schwache Feinde der Staatsordnung und gegen unbedeutende Verletzungen derselben die Mittel gewährte, den Staat aber schutzlos ließe gegen gefährliche Bedrohungen, wäre im höchsten Grade thöricht und verdiente es eigentlich nicht besser, als verletzt zu werden [2]). Glücklicherweise werden sich

1) Hierüber s. meine Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2te Aufl., S. 157 fg. — Dieselbe Ansicht vertritt auch Zachariä, Zur Frage von der Reichscompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeits-Dogma. Braunschw., 1871.

2) Wenn Held, Verfass. des d. Reiches, S. 54, der Ansicht ist, daß

in solchem Falle mannhafte Träger der Staatsgewalt nicht durch einen formellen Mangel an Berechtigung abhalten lassen, das unter den gegebenen Umständen Unerläßliche zu thun, und wäre es auch unter Uebernahme einer Verantwortlichkeit [1]). — Die Mittel können übrigens, wie gegen alle Uebel, theils vorbeugende theils wiederherstellende sein. Jene können bestehen in Gesetzen, welche bestimmte Handlungen und Zustände bei entsprechender Strafe verbieten, oder in der Anstellung thatsächlicher Verhinderungsmaaßregeln. Die wiederherstellenden aber mögen von der Erkennung niederster Strafen an aufsteigen bis zur Anwendung der vollsten Waffengewalt und zur unwiderstehlichen Niederwerfung durch alle hierzu dienlichen Maaßregeln. Die Anwendung strenger Zwangsmitteln mag zu bedauern sein, allein die Schuld tragen die Angreifenden nicht die sich nur vertheidigende Staatsgewalt. Ueberdieß wären die Folgen eines siegreichen Angriffes, in den äußersten Fällen also Anarchie oder Gewaltherrschaft, leicht weit schmerzlicher.

Daß die Gesetzgebung des deutschen Reiches in diesen wichtigen Beziehungen musterhaft und ausreichend sei, kann nicht behauptet werden.

---

dem Reiche das jus eminens nicht zustehe, weil es ihm principiell nicht zugesprochen, vielmehr für einzelne Nothstände besondere Vorsorge getroffen, überhaupt die Reichscompetenz specificirt sei: so widerlegt er sich selbst durch die ganz richtige Bemerkung, daß jenes Recht „jedem staatlichen Wesen ipso facto zustehe". Ein staatliches Wesen ist das Reich doch jeden Falles, mögen auch über die besondere Art desselben verschiedene Meinungen bestehen. Selbst einem bloßen Staatenbunde würde man es wohl nicht bestreiten können, sicherlich practisch nicht mit Erfolg.

1) Zwei schlagende Beispiele dieser Art sind das Verfahren der schweizer'schen Tagssatzung im J. 1847 gegen die Jesuiten, zu welchen ihr damals ganz unzweifelhaft kein formales Recht zustand; sodann die Erklärung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von N.A. Lincoln vom 22. Sept. 1862, durch welche er die Sclaverei in den Rebellen-Staaten aufhob, was sogar gegen den Wortlaut der Verfassung war.

Ein allgemeiner Grundsatz über die Berechtigung und Verpflichtung der Reichsgewalt zum Schutze der Existenz und der Rechte des Reiches besteht nicht; vielmehr sind nur einzelne Bestimmungen gegeben, welche gegen bestimmte Arten von Verletzungen und Bedrohungen gerichtet sind, dann aber auch etwa Anhaltspuncte zur Beurtheilung der Absicht geben. Außerdem ist ein Anfang mit Einzelngesetzen gemacht.

1. Durch Art. 74 und 75 der Reichsverf. sollte dafür gesorgt werden, daß gleich von dem Entstehen des neuen Zustandes an Verbrechen oder Vergehen Einzelner oder verbundener Genossen gegen das Reich und die Träger und Organe seiner Rechte nicht unbestraft bleiben [1]). Und zwar waren zweierlei Maaßregeln getroffen. Erstens dahin gehend, daß Handlungen dieser Art nicht deßhalb der Strafe entzogen bleiben, weil in keinem Gesetze Vergehen gegen das deutsche Reich bedacht seien, somit auch wegen ihrer keine Verurtheilung erfolgen könne. Zweitens die Aufstellung eines zuverlässigen und sonst geeigneten Gerichtes wenigstens für die schwersten dieser Fälle. Der Gedanke war ein richtiger und selbst nothwendiger; seine Ausführung nimmt jedoch in der Wirklichkeit einen kleinen Raum ein. Von den beiden Arten von Vorkehrungen ist nämlich die erste bereits gegenstandlos geworden, die andere dagegen noch nicht wirksam gemacht.

In erster Beziehung war nämlich, in Art. 74, angeordnet, daß jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des deutschen Reiches, sodann eine durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere

1) Es möge mir gestattet sein, an der itzt freilich vielfach als veraltet und unwissenschaftlich geltenden Ansicht festzuhalten, daß Strafbestimmungen wenigstens auch zur Abhaltung von verbrecherischen Handlungen dienen sollen, und wirklich dienen. Ich nehme den mich deßhalb treffenden Tadel gerne auf mich und behalte mir nur vor, die so hoch herabsehende Theorie, welche die Strafe nur als Besserungsanstalt gelten läßt, meiner Seits für einfachen Blödsinn zu halten.

Darstellung begangene Beleidigung des Bundesrathes oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reiches, während der Ausübung ihres Berufes oder in Beziehung auf denselben, in jedem Bundesstaate nach dessen Gesetzen so beurtheilt und bestraft werden müssen, wie wenn sie gegen den einzelnen Bundesstaat u. s. w. begangen worden wäre. Diese, an sich ganz zweckmäßige wenn gleich manchen einzelnen Zweifeln und Ausstellungen unterliegende Nothmaaßregel ist jedoch itzt vollständig beseitigt, indem ein allgemeines Reichsstrafgesetzbuch, am 31. Mai 1870, verkündet wurde, welches alle hier in Frage stehenden Fälle, und noch einige weitere, berücksichtigt und den beabsichtigten Rechtsschutz durch directe und in allen Gliederstaaten gleichmäßige Anwendung findende Strafandrohungen zu beschaffen sucht. — Nicht erst der Bemerkung bedarf es, daß diese so schnelle und durchgreifende Herstellung eines normalen Zustandes nur mit Befriedigung erkannt werden kann. Selbst wenn etwa sich bei genauer Untersuchung und längerer Anwendung Lücken oder Unzuträglichkeiten in den Satzungen herausstellen sollten, wären solche Mängel das geringere Uebel, überdieß leicht zu verbessern.

Was dagegen die Aufstellung eines passenden Gerichtshofes betrifft, so ist zwar die Bestimmung des Art. 75 der R.Verf., welcher gemäß das Oberappellationsgericht in Lübeck für Fälle des Hochverrathes und Landesverrathes gegen das Reich zur ersten und letzten Instanz bestellt ist, nicht ebenfalls schon beseitigt; allein es sind die nöthigen Schritte zur Anwendbarkeit der Bestimmung bis itzt nicht getroffen, (ohne Zweifel deßhalb, weil die beabsichtigte allgemeine deutsche Strafproceß-Ordnung auch diesen Punct zu regeln bestimmt ist.) Das Reichsgesetz, welches die näheren Bestimmungen über diese Gerichtsbarkeit geben sollte, ist nämlich nicht erlassen; so daß zunächst die weitere Feststellung gilt, nach welcher es bis zur Erlassung dieses Gesetzes bei den Anordnungen über Zuständigkeit und

Verfahren der einzelnen Landesgesetze bleibt. — Ob diese Unterstellung der Sicherheit des Reiches unter zahlreiche Landesgerichte ohne obersten rechtlichen Zusammenhalt, und zwar auch in den gefährlichsten und schwersten Fällen, selbst nur vorläufig genügen wird, ist allerdings mehr als zweifelhaft; und dieß um so mehr, als das Zustandekommen des allgemeinen Strafprocesses und der damit zusammenhängenden Ordnung der Strafgerichte möglicherweise nicht so schnell erfolgt. Hier sind denn also die Dinge noch lange nicht wie sie sein sollten. Wenn es sich auch nur von vereinzelt stehenden Angriffen auf die Sicherheit des Reiches handelt, so können doch auch diese gefährlich genug sein, und es ist eine offenbare Nothwendigkeit, den gegen sie gerichteten Gesetzen eine gewisse und eine übereinstimmende Anwendung zu verschaffen.

2. Eine zweite Art von Schutzmaaßregeln ist gerichtet gegen allgemeinere Bedrohung der öffentlichen Sicherheit. In Art. 68 der R.Verf. ist nämlich bestimmt, daß der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Theil desselben in Kriegszustand erklären kann; und daß bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juli 1851 gelten. — In der Schlußbestimmung zu Abschnitt XI der Verf.Art. (in welchem Art. 68 enthalten ist) aber ist vorgeschrieben, daß die in demselben enthaltenen Vorschriften in Bayern nach der nähern Bestimmung des Bündnißvertrages vom 23. Nov. 1870 unter Nro. III, § 5 zur Anwendung kommen. In diesem Vertrage ist aber festgesetzt: VI. Die Voraussetzungen, unter welchen wegen Bedrohung der öffentlichen Sicherheit das Bundesgebiet oder ein Theil desselben durch den Bundesfeldherrn in Kriegszustand erklärt werden kann, die Form der Verkündung und die Wirkungen einer solchen Erklärung werden durch ein Bundesgesetz geregelt.

Dieses in Aussicht gestellte Reichsgesetz ist noch nicht erlassen, und es wird sich also seiner Zeit erst zeigen, welche Rechte es der Reichsgewalt ertheilen wird. Zuzugestehen ist, daß das indessen zur Anwendung kommende preußische Gesetz von 1851 in sachlicher Beziehung die nöthigen Vollmachten enthält. Demselben zufolge sind nämlich dreierlei Maaßregeln möglich: 1. die Erklärung in Belagerungszustand in jedem Theile des Reichsgebietes falls die öffentliche Sicherheit in demselben bedroht ist; die Unterordnung von bürgerlichen Personen unter Kriegsgerichte und deren Verfahren; die Suspension von bestimmten Freiheitsrechten, nämlich der Bestimmungen über persönliche Freiheit und Bedingungen einer Verhaftung; über Unverletzlichkeit der Wohnungen, Haussuchungen, Beschlagnahme von Papieren; über Rede- und Preßfreiheit; über Versammlungs- und Vereinsrecht. Wozu noch, nach dem itzt zum Reichsgesetze erklärten Bundesgesetze vom 12. Oct. 1867 über das Paßwesen, das dem Kaiser ertheilte Recht kommt, Paßpflichtigkeit im Allgemeinen oder in besonderen Beziehungen zu erklären, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates, oder die öffentliche Ordnung durch innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheinen [1]). — Es bestehen jedoch immerhin mehrere Zweifel, welche nicht alle leicht zu lösen sind, und deren Erörterung auch an gegenwärtiger Stelle angezeigt erscheint, da ihre Beantwortung beiträgt zur genauen Feststellung des rechtlichen Wesens des Reiches.

Vor Allem fragt es sich, ob die Bestimmung des Art. 68 der R.Verf. und das zu seiner Ausführung in Aussicht gestellte Reichsgesetz wirklich auch die Bekämpfung innerer Gefahren im Auge hat, oder nur die Fälle eines auswärtigen

1) S. über dieses Alles Thudichum, Verfassungsrecht des n.d. Bundes, S. 288 fg.

Krieges? Ein Zweifel kann sich nämlich darauf gründen, daß der fragliche Verfassungsartikel, sowie denn auch die vertragsmäßig mit Bayern getroffene Bestimmung, unter der Abtheilung XI der Verfassungsurkunde steht, welche die Ueberschrift „Kriegswesen" trägt und sich im Uebrigen auch wirklich nur mit militärischen Dingen beschäftigt; und etwa auch noch darauf, daß in der Verfassung des norddeutschen Bundes, sowie in dem Vertrage mit Bayern dem „Bundesfeldherrn" das fragliche Recht eingeräumt ist. Es muß jedoch eine solche Auffassung, welche das Reich wehrlos gegen innere Feinde gerade in den schlimmsten Fällen ließe, und daher nur aus völlig unabweisbaren Gründen zugelassen werden könnte, unbedingt verworfen werden. Zunächst ist zu beachten, daß das dem Kaiser in Art. 68 eingeräumte Recht zur Erklärung des Kriegszustandes ganz allgemein für den Fall gegeben ist: wenn die öffentliche Ordnung in dem Bundesgebiete bedroht sei. Völlig ungerechtfertigt wäre es daher, diese ganz unzweideutige Bestimmung zu beschränken auf den Fall, wenn die öffentliche Ordnung durch auswärtige Feinde bedroht sei. Sodann setzt das preußische Gesetz von 1851, dessen Vorschriften als zunächst geltend erklärt sind, ganz unzweifelhaft auch die Bedrohung durch innere Unordnungen voraus. Ferner muß auf die Bestimmungen des Paßgesetzes hingewiesen werden, welche auch die Fälle innerer Bedrohungen ausdrücklich voraussetzen. Dieses Gesetz regelt zwar nur einen einzelnen Punct, es zeigt aber doch die Auffassung der gesetzgebenden Factoren über die Nothwendigkeit eines ausgiebigen Rechtsschutzes. Gegen diese Gründe und gegen das unzweifelhafte Bedürfniß kann denn die formelle Einordnung in eine Abtheilung, zu welcher die Bestimmung jeden Falles theilweise gehört, (in so weit von Kriegsfällen die Rede ist,) nicht ins Gewicht fallen; und noch weniger die frühere, in Ermanglung einer besseren übliche, Bezeichnung des Bundesoberhauptes.

Ein zweiter Zweifel besteht über die erlaubte räumliche Ausdehnung einer Verhängung des Belagerungszustandes. Die R.Verf. gestattet die Maaßregel „in jedem Theile des Bundesgebietes"; da nun aber in dem preußischen Gesetze, nach Vorschrift des Art. 111 der preuß. Verf.Urk. nur „zeit- und districtweise" geschehen darf: so fragt sich, ob eine gleiche Beschränkung, zunächst wenigstens noch, auch für das Reich gilt, somit nicht dessen ganzes Gebiet zu gleicher Zeit betroffen werden kann? Hier ist nun zwar zuzugeben, daß die Worte der Reichsverfassung nicht gleichbedeutend sind mit einer klaren Gestaltung und einer Ausdehnung über ganz Deutschland, sondern zunächst nur bestimmen, daß keine Befreiungen, z. B. für einzelne Gliederstaaten u. s. w. bestehen sollen. Auch fällt immerhin die Vorschrift des preußischen Gesetzes ins Gewicht. Dennoch muß man sich für die räumlich unbeschränkte Anwendbarkeit (mit Ausnahme Bayern's, wie sogleich anzugeben) erklären. Ausdrücklich untersagt ist die allgemein gleichzeitige Anwendung nicht in der Reichsverfassung, was doch Angesichts der preußischen Bestimmungen sehr an der Stelle gewesen wäre. Auch ist nur angeordnet, daß das preußische Gesetz vorläufig zur Anwendung kommen soll in Betreff der Voraussetzungen, der Verkündigungsform und der Wirkungen; unter keinen dieser Begriffe fällt nun die geographische Ausdehnung. Da nun aber unläugbar die Gründe (Voraussetzungen) in dem ganzen Reichsgebiete gleichzeitig vorhanden sein können, wie z. B. bei einer weitverbreiteten Verschwörung, so muß auch das Mittel gleichzeitig überall angewendet werden können. Bestünde doch sonst der Widersinn, daß die Vertheidigung sich nicht nach dem Umfange des Angriffes richten dürfe. Augenscheinlich ist dieß auch die Auffassung sowohl der Träger der Reichsgewalt, als auch der bedeutendsten und dabei eifersüchtigsten Einzelnregierung. In dem bayer'schen Vertrage ist nämlich ausdrücklich für das künftige Reichsgesetz die Feststellung der Voraussetzungen

angegeben, unter welche „das Bundesgebiet oder ein Theil desselben" soll in Belagerungszustand erklärt werden können [1]. — Unzweifelhaft ist leider, daß die Befugniß des Kaisers zu dem fraglichen Schutze des Reiches sich nicht auf das bayerische Gebiet erstreckt. Der Art. 68 der R.Verf. gehört zu denjenigen Bestimmungen, welche nur nach Maaßgabe des Versailler Vertrages vom 23. Nov. 1870 auf Bayern Anwendung finden. In diesem Vertrage ist nun aber, unter III, § 5, No. VI, festgesetzt, daß die näheren Bestimmungen über die Erklärung des Bundesgebietes oder eines Theiles desselben in Kriegszustand durch ein Bundes(Reichs)gesetz werden geregelt werden. Von der einstweiligen Anwendung des preußischen Gesetzes ist dabei keine Rede. Es kann also in gutem Glauben nicht bestritten werden, daß Bayern bis zu Erlassung dieses Reichsgesetzes in dieser Beziehung ausgenommen ist von der kaiserlichen Gewalt, und daß eine auch in bayerischem Gebiete nothwendig scheinende Erklärung in Belagerungszustand, sei es im Kriegs- sei es im Friedenszustande, nur nach dem freien Ermessen der bayerischen Regierung und in Folge einer von ihr ausgehenden Anordnung eintreten kann; wobei sie denn auch hinsichtlich des Umfanges und des Inhaltes der außerordentlichen Maaßregeln freie Hand hat und sich keineswegs an die von der Reichsgewalt für nöthig erachteten Bestimmungen anzuschließen genöthigt ist. Die möglichen üblen Folgen dieses Ausnahmszustandes liegen auf der Hand, namentlich bei der geographischen Lage Bayerns und dem reichsfeindlichen Treiben mehr als Einer Partei in seiner Bevölkerung; daher muß die

---

1) Aus diesen Gründen kann man der (allerdings vor dem bayerschen Vertrage) ausgesprochenen einschränkenden Auslegung von Thudichum, Verf.Recht, S. 289 nicht beitreten. Rönne, Verf.Recht, S. 160 spricht sich nicht ausdrücklich aus, verweist aber auf sein Preußisches Staatsrecht, und ist somit wohl auch der Ansicht von der Anwendung des preußischen Rechts.

Zustandebringung des die Einheit herstellenden Reichsgesetzes als eine dringende Aufgabe betrachtet werden. Glücklicherweise handelt es sich von einem gewöhnlichen Gesetze, welches von einfachen Mehrheiten des Bundesrathes und des Reichstages beschlossen werden kann, da weder von Verfassungsveränderung noch von einem Reservatrechte hier die Rede ist.

Weiterhin frägt es sich, ob, abgesehen von Bayern, den Einzelstaaten neben dem Reiche, ein gleiches oder ähnliches Recht zur Verhängung eines Belagerungszustandes zusteht? Eine ausdrückliche Bestimmung, welche ihnen solches untersagte, besteht nicht, und es ist daher auch der Schluß einfach gezogen worden, daß ihnen in dieser Beziehung kein Hinderniß von Seiten der Reichsgewalt entgegenstehe [1]). — So einfach liegen die Dinge jedoch nicht. Es fragt sich, ob eine concurrirende Thätigkeit mit dem Zwecke vereinbar ist. Hier muß denn wohl unterschieden werden. In Kriegszeiten und zu Kriegszwecken kann die Erklärung des Belagerungszustandes nur dem Kaiser, oder einem ihm untergeordneten Befehlshaber nach den Bestimmungen des Gesetzes von 1851, zustehen, denn nur er hat als Oberfeldherr des Reichs Krieg zu führen und die dazu dienlichen Maaßregeln anzuordnen. Hier wären gleichzeitige Anordnungen der Landesregierungen nicht nur überflüssig, sondern sie könnten sogar verwirrend und damit schädlich wirken. In Friedenszeiten verhält sich dieß anders. Unzweifelhaft steht auch hier dem Kaiser die Anordnung außerordentlicher Sicherungsmaaßregeln zu, und er wird namentlich dann dazu aufgefordert sein, wenn entweder die drohende Gefahr sich über mehr als einen Gliederstaat ausdehnt, oder eine Landesregierung, gleichgültig aus welchem Grunde, zögert, ihrer Seits das Nothwendige vorzukehren. Allein in den übrigen Fällen kann aus einer Thätigkeit der Einzelngewalt sich ein Nachtheil nicht

1) So z. B. von Thudichum, Verfaß.Recht, S. 294.

wohl ergeben, und mag selbst eine solche, da sie schneller und ohne vorgängige Mittheilung an die Reichsregierung ausführbar ist, nützlich und nothwendig sein. Es ist dabei unzweifelhaft, daß erforderlichen Falles eine solche Regierung auch ermächtigt ist, außer ihren eigenen Truppen auch sonstige etwa in ihrem [1]) Gebiete dislocirte Reichstruppen zur Durchführung in Anspruch zu nehmen, da die fraglichen Maaßregeln nach gewöhnlichem Sprachgebrauche immerhin als „polizeiliche" (R.Verf., Art. 66) bezeichnet werden können. Nur versteht sich von selbst, daß auch in einem Falle einer Sonderthätigkeit eine nachträgliche erfolgende Reichsmaaßregel den Landesbestimmungen vorgeht; ebenso, daß der Kaiser, wenn er die längere Verwendung von Reichstruppen nicht mehr nothwendig erachtet, sie wieder unter seinen unmittelbaren und alleinigen Befehl zurückrufen kann. Dagegen liegt es wohl nicht in seiner Befugniß, einen von einer Landesregierung einseitig erkannten und durchgeführten Belagerungszustand seiner Seits aufzuheben [2]). Nur wenn eine ganz unbegründete Einführung oder eine unnöthige und also unberechtigte Fortdauer eines solchen Zustandes unvereinbar wäre mit dem dem Reiche obliegenden Schutze des innerhalb seines Gebietes gültigen Rechtes der Unterthanen oder mit der Pflege ihrer Wohlfahrt stünde der Reichsgewalt (nicht dem Kaiser allein, sondern dem Bundesrathe, unter Umständen

---

1) Die Requisition von Reichstruppen ist in Art. 66 der Reichs-Verf. auf die „in ihren Ländergebieten dislocirten" beschränkt; und es ist somit unrichtig, wenn Thudichum, a. a. O. dafür setzt: „in der Nähe befindliche". Dieß sind verschiedene Fälle. Es könnte z. B. die badische Regierung zwar wohl gegenwärtig die in Rastatt liegenden preußischen Truppen im Falle eines Aufstandes im Lande requiriren, und zwar überallhin in ihrem Gebiete, nicht blos in der Nähe; nicht aber auch das preußische Reiterregiment in Colmar, obgleich es dem 14ten Armeecorps zugetheilt ist; Württemberg kann die Truppen in Hohenzollern, ob preußische oder badische, nicht beanspruchen.

2) Dieser Ansicht ist Thudichum, a. a. O.

auch mit Zuziehung des Reichstages) das Recht und die Pflicht zu, helfend einzuschreiten.

Wenn, endlich, die Frage aufgestellt würde, ob eine Vereinigung mehrerer Sonderregierungen zu gemeinsamen Sicherungsmaaßregeln gegen innere Unruhen in ihren Gebieten, sei es für einen bestimmten Fall sei es bleibend, gestattet sei? so wäre unzweifelhaft zu antworten, daß einer solchen Vereinbarung über gemeinsame Ausübung eines Hoheitsrechtes von Reichswegen grundsätzlich nichts entgegensteht; selbstverständlich unter Beschränkung auf das so eben erörterte Maaß. Es darf aber doch wohl der Satz aufgestellt werden, daß die Bekämpfung ausgedehnter Gefahren, von welchen hier ja eben die Rede ist, zweckmäßiger vom Reiche ausgeht, und daß es daher nicht als ein Mißbrauch des kaiserliches Rechtes angesehen werden kann, wenn im Falle einer wirklichen Vollziehung einer solchen Uebereinkunft kurzer Hand eine Maaßregel des Reichsoberhaupts angeordnet wird und somit an die Stelle der Sonderanstalten tritt.

3. In dem so kurzen Bestande des deutschen Reiches ist nun aber bereits die Nothwendigkeit einer Sicherung gegen eine Gefahr, an welche bei der Gründung gar nicht gedacht wurde und in Betreff welcher denn auch die Verfassungsurkunde stumm ist, an die Träger seines Wollens und Handelns herangetreten. Es ist dieß das Bedürfniß, das Reich und sein innerstes Wesen, als eine Ordnung der neuzeitlichen Verhältnisse, zu schützen gegen den längst vorbereiteten, mit Leichtsinn unbeachtet gelassenen, endlich aber sich mit Keckheit hervortretenden Plan der katholischen Hierarchie ihre mittelalterlichen Ansprüche auf die Beherrschung der ganzen Christenheit, sowohl der zu ihrem Glauben gehörigen als der seit Jahrhunderten von ihm getrennten, wirklich geltend zu machen. Es ist hier nicht der Ort, die Geschichte dieser merkwürdigen Erscheinung zu erörtern und zu untersuchen, wie groß thatsächlich die Macht ist, welche die ehrgeizigen und fanatischen Führer gegen den mo-

dernen Staat und die durch Jahrhunderte lange Arbeit errungene Gesittigung zu führen vermögen. Auch ist es itzt zu spät, die Fehler darzulegen, welche Gleichgültigkeit, naives Vertrauen, eigene Heuchelei lange Zeit hindurch begehen ließen und in deren Schutz die Gegner allein entstehen und wachsen konnten. Es genügt festzustellen, daß auch dem deutschen Reiche, und diesem sogar besonders, der Fehdehandschuh hingeworfen, der Krieg gegen sein Recht und selbst gegen seine Existenz bereits durch einzelne Handlungen, durch gemeinsame Erklärungen und Gehorsams-Verweigerungen eröffnet ist. Hier länger unthätig zuzusehen, ruhig geschehen zu lassen, daß unwissende Massen zu offenem Widerstande aufgestachelt werden, zur Ausbildung der Verbindung mit giftigen auswärtigen Feinden und dem, wenn auch aus andern Gründen, tief aufgerührten Proletariate Zeit zu lassen, wäre der Gipfel der Thorheit gewesen. Selbstvertheidigung war nothwendig, also Recht und Pflicht. Dabei konnte es von keinerlei Belang sein, daß unter den vom Reiche für sich selbst in Anspruch genommenen Zuständigkeits-Gegenständen die Ordnung des Verhältnisses zu den Kirchen und die Vertheidigung namentlich gegen die katholische Hierarchie gar nicht erwähnt sind. Das Vergessen mußte nachgeholt werden, und nur aus dem formellen Grunde der richtigen Mehrheitsberechnung konnte dabei die Frage überhaupt entstehen, ob die Ausfüllung dieser Lücke eine Verfassungsveränderung sei? Diese Frage ist bei der Berathung der ersten für nöthig erachteten Maaßregel, bei der Vertreibung der Jesuiten aus Deutschland, bejaht worden. Es ist aber, da voraussichtlich noch eine ganze Reihe von Schritten in gleicher Richtung geschehen wird und geschehen muß, wohl der Mühe werth, zu untersuchen, ob diese Ansicht richtig war, oder ob man sich nicht unnöthigerweise in einer ohnedem sachlich schwierigen Aufgabe auch noch ein formelles Hinderniß geschaffen hat, welches bejahenden Falles in weiteren Fällen keineswegs beizubehalten

wäre. Die Sache liegt denn aber folgendermaßen. Die Beweisführung für die Nothwendigkeit bei allen Maaßregeln in Betreff einer Kirche formell im Wege der Verfassungsveränderung zu verfahren lautet so: Nach den Bestimmungen der Reichsverfassung sind neue Vorschriften mittelst einfacher Gesetze nur zur Ausbildung der von ihr selbst ausdrücklich, namentlich in Art. 4, genannten Gegenstände der Competenz der Reichsgewalten zu erlassen. Was nicht unter einen dieser Gegenstände fällt, muß formell als Verfassungsänderung behandelt werden. Nun ist die Regelung der Verhältnisse des Reiches zu den Kirchen nirgends in der Verfassung genannt; also ist sie eine Competenzerweiterung und Verfassungsänderung. Nothwehr berechtigt noch nicht zum Eingriffe in die Rechte Dritter, sondern es müssen die erforderlichen Abwehrmittel zutreffenden Falles von diesen in erlaubter Weise erworben werden [1]). Diese

---

1) S. Beseler, in der Nat.Zeit. vom 28. Juni 1871, (wieder abgedruckt bei Zachariä, a. a. O., S. 37 fg.) — Wenn derselbe in einer späteren Erörterung (Preuß. Jahrb., Aug. 1871, S. 190 fg.) — falls wir ihn recht verstehen — seine Bekämpfung des Reichsrechtes zur Selbstvertheidigung dahin ausdehnt, oder näher präcisirt, daß hier, wie bei jeder die Reichsverfassung überschreitenden, Thätigkeit eine einfache Anwendung des Art. 78 nicht genüge, sondern erst eine durch Zustimmung aller Einzelstaaten zu bewirkende Veränderung der Verfassung erfolgt sein müsse, und dann erst im Wege der Reichsgesetzgebung vorgeschritten werden könne: so berührt zwar dieser Streit die hier vertheidigte Auffassung in keiner Weise, da sich das Recht zum Selbstschutze weder aus der allgemeinen Zweckbestimmung in der Einleitung der Verfassung ableitet, noch einen Beschluß hierzu als eine Verfassungsänderung, sondern als etwas sich von selbst Verstehendes betrachtet wird: allein es sei doch gestattet zu bemerken, daß nicht erfindlich ist, worauf sich diese politisch d. h. für die Wirksamkeit des Reiches, sehr bedenkliche Meinung besonders stützt. In Art. 78 sind „Veränderungen der Verfassung", ganz allgemein und ohne irgend eine Beschränkung für zuläßig erklärt im Wege der Gesetzgebung, mit einziger Einräumung eines Veto an eine bestimmte Minderheit. Nun kann es aber doch keinem Zweifel unterliegen, daß „Verfassungs-Veränderungen" nicht etwa blos in den Abänderungen oder Ausdehnung eines der aufgestellten Verfassungs-Artikel denkbar sind, sondern auch durch Zusätze über

Beweisführung wäre unangreifbar, wenn die Annahme richtig wäre, daß die berechtigte Thätigkeit der Reichsgewalten in den ausdrücklich aufgenommenen Bestimmungen aufgienge. Dem ist aber nicht so, und zwar weder was die Berechtigung zum Handeln, noch was den sachlichen Inhalt der für nöthig erachteten Mittel betrifft.

In ersterer Beziehung ist vorerst und ganz im Allgemeinen zu bemerken, daß das Recht zur Selbstvertheidigung für das Reich gar nicht aus seiner Staatshoheit, also aus seinem Rechte zur Erfüllung der Staatsaufgaben, abgeleitet wird, sondern lediglich aus der jeder menschlichen, individuellen oder collectiven, Persönlichkeit zustehenden natürlichen Befugniß, einem Angriffe auf seine Existenz zu widerstehen. Die in einem solchen Nothfalle zu ergreifenden Maaßregeln haben also mit der in der Reichsverfassung festgestellten Theilung der Hoheitsrechte gar nichts zu thun. — Sodann mag, insbesondere, hinsichtlich der angeführten, von Beseler gebrauchten, Beweisführung zwar zugegeben werden, daß die Nothwendigkeit zu einer Selbstvertheidigung zu schreiten, nicht dazu befugt in die Rechte Dritter einzugreifen; allein falsch ist die Voraussetzung, daß das Reich

---

bisher in der Urkunde gar nicht behandelte Gegenstände. Daß solche „Verfassungserweiterungen einfach Verfassungsverletzungen" seien, ist eine willkürliche Behauptung; es wird eben auch hier etwas an der bestehenden Verfassung geändert. Die Einschiebung eines für einen solchen außerordentlichen Fall zu gebrauchenden einstimmigen neuen Vertrages, von welchem nirgends in dem Grundgesetze die Rede ist, ist folglich ungerechtfertigt. Dieß aber um so mehr, als der Art. 78 gerade zu dem Zwecke in die Reichsverfassung aufgenommen wurde, um Einzelstaaten, wenn sie nur nicht gar zu isolirt stehen, ein gesetzliches Mittel zu gewähren, neue Beschränkungen oder Verpflichtungen zu verhindern. Mit Annahme dieses Vetorechtes haben sie aber auf alle weiteren Einwendungen und Forderungen verzichtet. Selbst also, wenn man die Ausübung einer Nothwehr als eine Verfassungs-Aenderung betrachtet, (was, wie gesagt, von uns nicht geschieht,) so kann von nichts die Rede sein, als von Anwendung des Art. 78.

die zu seiner Vertheidigung gegen die katholische Hierarchie erforderlichen Mittel von den Einzelstaaten zu erwerben habe. Diese haben, wenn und so weit das Reich keine Maaßregeln getroffen hat, allerdings das Recht, sich selbst, jeder in seinem Bereiche, zu schützen; allein sie haben nicht die Aufgabe und auch gar nicht die Fähigkeit das Reich zu vertheidigen. Das Reich ist allein berechtigt, für sich und für die Gesammtheit zu handeln, und nur das Reich hat die Mittel hierzu. Es braucht sie keineswegs von den Einzelnen zu borgen. Was diese in dem engeren Kreise thun können, so lange dieser frei ist, kann das Reich unmittelbar und mit den eignen Kräften für den Bundesstaat thun [1]). Es wird dabei auch gar nicht

1) Es muß übrigens mit Bestimmtheit ausgesprochen werden, daß auch dann, wenn die Selbstvertheidigung des Reiches in der Verfassungs-Urkunde eine principielle Berücksichtigung gefunden hätte, eine Vertheilung der für nöthig erachteten Maaßregeln zwischen Reichsgewalt und Einzelnregierungen richtigen Grundsätzen und den thatsächlichen Verhältnissen nicht entsprochen haben würde daher auch wohl nicht festgesetzt worden wäre. Eine Analogie der Bestimmungen über die gerichtliche und polizeiliche Thätigkeit paßt hier unbedingt nicht. Die Ansichten über die Richtigkeit der Theilung der Hoheitsrechte mögen verschieden sein und verschieden bleiben je nach dem Grade der Neigung zur Einheit Deutschlands; allein jeden Falles muß zugegeben werden, daß die dabei in Betrachtung kommenden staatlichen Aufgaben, besser oder schlechter, erfüllt werden können, wenn ein Theil derselben vom Reiche der andere von den Einzelstaaten besorgt wird. Ganz anders verhält es sich mit Sicherheitsmaaßregeln. Daß diese einheitlich im Gedanken und in der Ausführung sein müssen, wenn sie eine Wirkung haben sollen, liegt auf der Hand; namentlich wenn man, wie hier, einen Gegner hat, dessen einheitliche Organisation bewunderns-werth ist. Wie könnte man hoffen, ihm wirksam abwehrend entgegenzutreten, wenn ein Theil der nöthigen Maaßregeln vom Reiche ausgienge und gehandhabt würde, ein anderer Theil von mehr als zwanzig verschiedenen Regierungen, also verschieden dem Inhalte nach, hier kräftig und willig, dort schlaff und zögernd, an dritten Orten wohl auch gar nicht? Wenn doch einmal von Analogie die Rede sein soll, so finden die Bestimmungen über die in Eine Hand des Kaisers gelegte Kriegsführung gegen auswärtige Feinde eine nächste und schlagende Anwendung. Es ist daher auch auf das dringendste zu wünschen und zu rathen, daß in dem begon-

in die Rechte der Einzelnen eingegriffen, eben weil diese kein Recht haben die Gesammtheit zu wahren. (Gewinnen sie doch sogar, strenge genommen, durch ihre Theilnahme an den Bundesraths-Beschlüssen, an Recht und an Einfluß, in einer Richtung, in welcher sie an sich gar keine Zuständigkeit haben.) Also kann man auch nicht einwenden, daß durch Reichsmaaßregeln die Landesgesetzgebung beschränkt, dadurch aber ein Recht verletzt werde; oder daß die Gliederstaaten zur Durchführung der Reichsmaaßregeln in einem nicht besonders vorgesehenen Falle beigezogen werden können. Beides kann allerdings der

---

nenen Kampfe gegen die katholische Kirche auf dem Wege der einheitlichen Reichsgesetzgebung und nur auf diesem vorgegangen werde, nicht aber einzelnen Staaten, selbst Preußen nicht, sich durch Landesgesetze zu schützen suchen. Das Recht zu solchem vereinzelten Vorgehen soll, so lange keine allgemeine Reichsmaaßregel besteht, nicht bestritten werden; auch mag vielleicht in einzelnen Fällen ein Gesetz in einem besondern Lande leichter zu Stande zu bringen sein, und dann die Verhandlung im Bundesrathe und Reichstage lästig erscheinen: allein unzweifelhaft ist ein solches Verfahren unzweckmäßig. Früher oder später wird man doch zu gemeinschaftlichen Schutzvorkehrungen kommen müssen, und dann ist deren Erlassung schwieriger. Auch ist wohl zu bedenken, daß nicht blos der Einzelstaat, sondern auch das Reich, als solches, angegriffen ist, er aber mit letzterem und durch dasselbe geschützt wird. Es ist in der That hohe Zeit, daß die Deutschen ein politisches Volk werden. Dazu gehört aber unter Anderem zweierlei. Einmal muß dem Reiche willig und ohne Hintergedanken und künstlich erhobene Schwierigkeiten sein berechtigter Thätigkeitskreis eingeräumt werden. Nur so läßt sich ein voller Ersatz für die unläugbar mit dem Eintritte in dasselbe für die einzelnen Länder verbunden gewesenen Opfer erlangen, der Zweck der Einheit wirklich erreichen. Sodann aber ist es nöthig, daß man in Beziehung auf das Reich wie auf die Einzelstaaten von dem kläglichen Irrthume unserer politischen Kinderjahre sich losmache, welchen jede Beschränkung der Regierungsrechte als ein Vortheil für die Freiheit und das Volkswohl erschien, und nicht wähne, nur Der sei ein Liberaler, ein Freund des Rechtes, der Freiheit und des allgemeinen Wohles, welcher an den Befugnissen der Staatsgewalt abzuknappen sucht und mit juristischen Spitzfindigkeiten und Formfragen auch dann und da ficht, wo eine äußerste Zusammenfassung aller vorhandenen Kraft kaum ausreicht, und diese vom gesunden Menschenverstande klar gefordert wird.

Fall sein. Es können bestehende Landesgesetze durch solche Reichsgesetze aufgehoben, und es dürfen keine neue, sei es mittelbar sei es unmittelbar, mit den letzteren im Widerspruche stehende oder sie abschwächende Bestimmungen mehr erlassen werden. Ebenso mögen die Vertheidigungshandlungen eine Beihülfe aller oder einzelner Gliederstaaten erfordern. Allein dieß ist kein Unrecht, keine neue Verbindlichkeit, sondern lediglich eine natürliche Folge des Eintrittes in das Reich. — Und noch weniger kann endlich, was auch versucht worden ist, geltend gemacht werden, daß das Reich bei einer Zuziehung der Einzelstaaten keine ernstliche Gefahr laufe, indem es ja durch einen nach Art. 78 zu Stande gebrachten Beschluß die nöthige Erweiterung seiner Zuständigkeit gewinnen könne, da eine zur Verhinderung befähigende Minderzahl sich in einem wirklichen Nothfalle nicht finden werde. Einmal ist dieß keineswegs undenkbar. Sodann aber wäre es sicherlich unverantwortlich, das nur durch die Noth aufgedrängte, an sich beklagenswerthe Zugeständniß an particularistische Gelüste auszudehnen auf ein Gebiet, für welche es nicht bestimmt war, da die ganze Aufgabe der Sicherstellung des Reiches gegen innere Feinde keinerlei formelle Ordnung gefunden hat, somit auch nicht in der vorliegenden Beziehung.

Was aber den sachlichen Inhalt der Vertheidigungsmaaßregeln betrifft, so umfaßt er selbstverständlich auch die Ergreifung der tauglich scheinenden Mittel. In Beziehung auf die kirchlichen Gegner der Unabhängigkeit und selbst der Existenz des Reiches enthält nun die Verfassung, welche des Rechtes und der Pflicht der Selbstvertheidigung überhaupt principiell keine Erwähnung thut, keinerlei Vorschriften. Das dem Kaiser zunächst in Beziehung auf Kriegszustände gegebene dann aber allerdings auch auf innere Bedrohungen der Sicherheit anwendbare Recht zur Erklärung des Belagerungszustandes ist nicht nur eine vereinzelte Maaßregel, sondern sie

ist auch in den vorliegenden Nöthen kaum je anwendbar. Und ebenso ist Alles, was etwa aus dem Straf- und dem Preßgesetze hierher gezogen werden kann, völlig ungenügend. Es müssen sich also die Reichsgewalten nach anderen Mitteln umsehen. Hierbei aber haben sie, eben weil es an allen Bestimmungen fehlt, freie Hand in der Wahl des ihnen erforderlich Scheinenden. — Kaum nöthig zu bemerken ist übrigens, daß bei den in Frage kommenden Maaßregeln der in einem Staate mit Volksvertretung zu beachtende Unterschied zwischen den im Wege der Gesetzgebung und den schon durch bloße Regierungserlasse anordnenbaren Vorschriften auch in dem vorliegenden Falle vom Reiche eingehalten werden muß. Es läßt sich nämlich eine ganze Reihe von Fällen denken, in welchen bei der Vertheidigung gegen hierarchischen Uebermuth nur im Wege der Gesetzgebung vorgegangen werden darf. So vor Allem dann, wenn den Reichsbürgern im Ganzen oder einzelnen Arten derselben eine neue rechtliche Verpflichtung auferlegt, oder wenn eine von den Gerichten anzuwendende neue Strafbestimmung erlassen werden will. Hierzu bedarf es nach dem allgemeinen Gesetze und Gebrauche aller constitutionellen Staaten, also auch des deutschen Bundesstaates, einer Zustimmung der Volksvertretung, somit eines Gesetzes. Es genügt aber auch dazu ein einfaches Gesetz, und liegt namentlich kein Grund vor zur Anwendung des Art. 78 der R.Verf., denn es handelt sich ja in keiner Weise von Einführung einer Verfassungs-Aenderung [1]). In anderen Fällen allerdings wird eine einfache Verfügung der Reichsregierung genügen. Wo es sich nämlich nicht von der Aufstellung eines allgemeinen Grundsatzes oder der Aufstellung einer neuen Verpflichtung handelt, sondern von dem Entgegentreten gegen eine gefährdende von Unberechtigten

1) A. M. ist Bähr, Ueber Reichstagscompetenz, in dem Preuß. Jahrb., Juli 1871, S. 72 fg.

unternommene Thatsache oder von der Anwendung einer bestehenden staatlichen Einrichtung auf einen bestimmten Fall, ist ein Act der Gesetzgebung nicht der richtige Weg, sondern eine Regierungserklärung oder -Handlung. Hier ist es Sache des Kaisers, dem Bundesrathe die Sache vorzulegen und einen entsprechenden Beschluß desselben zu bewirken. Eine solche Theilnahme des Bundesrathes ist zwar, eben weil die Verfassung die ganze Materie nicht bespricht, nicht ausdrücklich vorgeschrieben, aber sie erscheint als nothwendig, nicht nur zur sichereren Wahrung der Verantwortlichkeit der Organe der Reichsregierung, sondern der Natur der Sache nach. Der Bundesrath ist in den durch die Verfassung als Reichssache erklärten Gegenständen berufen Beschlüsse zu fassen, wenn allgemeine Vollziehungsvorschriften nöthig sind oder Mängel in denselben sich zeigen (Art. 7); eine gleiche Stellung steht ihm denn unzweifelhaft, aus denselben Gründen, auch in den ungenannten Aufgaben des Reiches zu. Auch hier mag zuweilen die Schnelligkeit und vielleicht der Inhalt einer zu treffenden Verfügung unter der Mitwirkung einer Mehrzahl leiden; allein theils ist dieß im Bundesstaate nicht zu ändern, theils liegt in dem erhöhten moralischen Ansehen des Beschlusses ein Ersatz. Eine Abweichung von diesen Regeln mag höchstens in dem sehr unwahrscheinlichen Falle eintreten, wenn die Ergreifung einer Maaßregel so dringend nothwendig ist, daß eine Beschlußfassung des Bundesrathes, beziehungsweise des Reichstages, nicht abgewartet werden kann.

Natürlich müssen auch im Kampfe mit der katholischen Hierarchie dieselben Grundsätze gelten, welche überhaupt für die verantwortliche Thätigkeit der Reichsregierung aufzustellen sind. Da der allgemeine und systematische Angriff der römischen Kirchengewalt gegen das Reich erst vor ganz kurzer Zeit eröffnet worden ist, so läßt sich allerdings noch nicht entfernt übersehen, welche Abwehrmaaßregeln nothwendig werden. Doch scheint

vorweg erforderlich, daß das Reich bestimmte und das ganze streitige Gebiet umfassende Grundsätze darüber aufstellt, welche Thätigkeits-Gebiete und somit Rechte es für den neuzeitlichen Rechtsstaat im Gegensatze gegen die mittelalterlichen theokratischen Ansprüche der Kirche in Anspruch nimmt. Es ist ein Principienkampf. Von der einen Seite sind die in Anspruch genommenen Rechte mit vollkommener Klarheit grundsätzlich aufgestellt; dieß muß dann auch von der andern Seite geschehen, damit Freund und Feind wissen, woran sie sich zu halten haben und damit nicht in jedem einzelnen Falle die Grundlage für die nothwendig erscheinenden Schritte erst aufzusuchen und durchzufechten ist. Bloß mit vereinzelten Maaßregeln vorzugehen, wäre nicht genügend, also nicht vortheilhaft. — Bis itzt sind übrigens allerdings nur folgende besondere Vorkehrungen getroffen:

1. Durch Reichsgesetz vom 4ten Juni 1872 ist der Jesuitenorden sammt allen ihm verwandten Congregationen in Deutschland verboten, ihm jede kirchliche Thätigkeit untersagt, die Entfernung aller auswärtiger und ein facultativer Zwangsaufenthalt für die inländischen Ordensmitglieder angeordnet. Welche Congregationen unter dem Verbote begriffen sein sollen, ist noch nicht bestimmt.

2. Durch Reichsgesetz vom 10ten Dez. 1871 wird ein Geistlicher oder sonstiger Religionsdiener, welcher in Ausübung seines Berufes vor Mehreren Staatsangelegenheiten in einer den öffentlichen Frieden gefährdenden Weise zum Gegenstande einer Verkündigung oder Erörterung macht, mit einer von einem Schwurgerichte zu erkennenden Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren belegt. Diese Bestimmung ist als § 130a dem Reichsstrafgesetzbuche eingefügt. — Außerdem finden selbstverständlich sämmtliche Bestimmungen dieses Gesetzbuches gegen Hochverrath und Landesverrath, Beleidigung des Kaisers oder eines Bundesfürsten, Vergehen in Beziehung auf die Ausübung staatsbür-

gerlicher Rechte, Widerstand gegen die Staatsgewalt, Vergehen gegen die öffentliche Ordnung, ihre volle Anwendung auf Geistliche, da dieselben wie alle anderen Unterthanen gleichmäßig unter dem Gesetze stehen.

V.

Eine bisher wenig besprochene Seite der Neugestaltung Deutschlands ist die Gesammtheit der Veränderungen, welche in den persönlichen Rechtsverhältnissen der verschiedenen Klassen von Reichsangehörigen theils schon durch das blose Dasein des Bundesstaates theils durch einzelne Bestimmungen seiner Verfassung entstanden sind, sei es zu deren Vortheil sei es auch mit Beeinträchtigung früherer Zustände.

1. Daß dem Könige von Preußen als nunmehrigem deutschen Kaiser manchsache und bedeutende Vermehrungen seiner persönlichen Rechte zugegangen sind, ist einleuchtend. Von einer Erhöhung der Ehrenrechte kann allerdings kaum die Rede sein. Die höchsten üblichen standen schon dem Könige von Preußen zu; und eine Befugniß zur Schaffung eigener Hof- und Ehrendienste für das Reich, zur Verleihung von Adel, zur Errichtung von Reichsorden u. s. w. ist noch nicht zur Sprache gekommen, jeden Falles nicht ausgeübt. Eben so wenig bestehen pekuniäre Bezüge des Kaisers, als solchen. Dagegen kommen folgende Rechte in Betracht: die Verkündigung der Reichs-Gesetze und Verordnungen in seinem Namen; die Einberufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrathes und des Reichstages; das active und passive Gesandtschaftsrecht im Namen des Reiches; die Ernennung der Reichsbeamten, namentlich der Reichskonsuln; der Oberbefehl über das gesammte deutsche Landheer im Frieden und Krieg und was damit zusammenhängt; der Oberbefehl über die Flotte; die Oberaufsicht über den Vollzug der Reichsgesetze. Mit Einem Worte: die Ausdehnung zahlreicher und wichtiger Rechte eines Staats-

oberhauptes über ein großes außerhalb Preußens gelegenes Gebiet.

2. Die Regenten der Gliederstaaten sind durch den Eintritt in das Reich in ihren sämmtlichen Ehreurechten, in der Ebenbürtigkeit und in ihren hausgesetzlichen Stellungen lediglich nicht berührt worden. Sie gelten formell, nach wie vor, auch im internationalen Verkehre als souveräne Fürsten. Ebenso bestehen etwaige Erbansprüche. Ferner sind die persönlichen verfassungsmäßigen Rechte im Innern ihrer Staaten unangetastet, also: Heiligkeit und Unverletzlichkeit der Person; Unverantwortlichkeit; Anspruch auf Civilliste und Domänengenuß; Stellung zu der Volksvertretung; (bis itzt wenigstens) Begnadigungs- und Dispensationsrecht. Dagegen freilich ist auch ihr persönliches Verhältniß hinsichtlich der an das Reich abgetretenen Hoheitsrechte und in Betreff der vom Kaiser, vom Bundesrathe und vom Reichstage ausgeübten Befugnisse ein wesentlich verringertes, und es hat ihre souveräne Stellung in manchen wichtigen Puncten aufgehört. Nicht nur können sie, wenn ihnen auch die Ernennung und Annahme von Gesandten noch zusteht, im internationalen Verkehre nichts verhandeln oder gar abschließen, was gegen die Rechte und die Interessen der Gesammtheit anstoßen oder die Absichten und Handlungen der Reichsgewalt durchkreuzen würde; sondern es hat überhaupt ihre Selbstständigkeit und Unabhängigkeit im ganzen Gebiete der Zuständigkeit des Reiches insoferne aufgehört, als eine über ihnen stehende Gewalt Beschlüsse fassen kann, welche auch für sie verbindlich sind, selbst wenn sie ihre Stimme dagegen abgegeben haben. Der Grundsatz, daß Recht nur Das werden kann, was sie unmittelbar oder mittelbar gebilligt haben, besteht nicht mehr. Es mag, wie im alten deutschen Reiche, nicht gestattet sein, sie Unterthanen des Reiches zu nennen; allein verfassungsmäßigen Beschlüssen und Handlungen desselben haben auch sie sich zu fügen, mögen sie persönlich oder als

Regenten durch dieselben betroffen sein. Eine persönliche Stellung in der Reichsregierung, etwa in einem Reichsfürstenrathe, ist den Landesherrn nicht gegeben; sie haben nur durch ihre Bevollmächtigten im Bundesrathe zu wirken. — Die persönlichen Verhältnisse der Mitglieder der deutschen regierenden Familien sind ganz unverändert geblieben.

3. Der standesherrlichen Familien, im Sinne der deutschen Bundesacte, ist in der Reichsverfassung keine Erwähnung gethan. Sie haben demgemäß weder einen Antheil an der Reichsregierung noch eine bevorzugte Stellung in dem Reichstage, und steht ihnen in letzterer Beziehung nur das allgemeine active und passive Wahlrecht zu. Ebenso sind ihnen, mit einziger Ausnahme der Dienstpflicht im Heere [1]), keine Befreiungen von der Befolgung der Reichsgesetze bewilligt. Namentlich findet also kein befreiter Gerichtsstand in Beziehung von Reichsgerichten und Reichsgesetzen, kein besonderes Recht hinsichtlich der Aufenthaltsfreiheit und seiner gesetzlichen Ausnahmen zu. Dagegen hat das Reich auch an ihren persönlichen Ehrenrechten, z. B. der Ebenbürtigkeit, oder an ihren Familienrechten nichts geändert. Dieselben haben stillschweigend ihre Gültigkeit behalten, freilich itzt nur auf Gewohnheitsrecht und nicht mehr auf die Vorschrift der, nicht mehr bestehenden, Bundesacte gegründet. An ihren Verhältnissen in den einzelnen Gliederstaaten ist nichts geändert.

4. Die große Masse der Reichsangehörigen hat in ihren persönlichen Rechten durch Verfassung und Gesetzgebung des Reiches große Veränderungen erfahren, zum großen Theile sehr zu ihrem Vortheile. Das allgemeine deutsche Indigenat, die damit zusammenhängende Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit, die reichsgesetzlich geordnete Gewerbefreiheit, der Schutz im Auslande, das allgemein active und passive

1) S. Gesetz vom 9. Nov. 1867.

Wahlrecht, (was man auch hiervon politisch halten mag,) sind große Erweiterungen früherer Zustände und greifen tief in die Verhältnisse aller Schichten der Bevölkerung ein. Andrer Seits ist allerdings der Gehorsam gegen die zahlreichen, voraussichtlich noch weit zahlreicher werdenden, Reichsgesetze zu den bisherigen Verpflichtungen gekommen. In Beziehung auf Recht und Pflicht aber ist zu bemerken, daß die Reichsgesetze, sobald sie vom Kaiser im Reichsgesetzblatte verkündet sind, unmittelbare Gültigkeit haben und sie solche nicht erst durch eine Annahme und Verkündigung der Landesregierungen erhalten. Nur da, wo die Ausführung den Einzelnstaaten ausdrücklich übertragen, oder wenn zur Handhabung eine neue Landes-Einrichtung nöthig ist, haben diese ein selbstständiges Recht, und auch dann ist schleunige und vollständige Vorkehrung eine unter der Oberaufsicht des Rechtes stehende Pflicht. Ueber Unterlassung oder ungerechtfertigte Säumniß steht jedem Betheiligten unmittelbare Beschwerde beim Bundesrathe, beim Reichstage oder beim Reichskanzler zu. — Eine Zusammenstellung aller reichsstaatsbürgerlichen Rechte (sogenannter Grundrechte) hat die Verfassung nicht für nöthig und rathsam erachtet, sondern die Feststellung jedes einzelnen Punctes besonderen Gesetzen vorbehalten. Wohl sehr zweckmäßiger Weise, da ganz allgemein gehaltene Sätze doch keine unmittelbare Anwendung finden können, ihre Feststellung zeitraubend und schwerlich allgemein zufrieden stellend gewesen wäre, ihre Verkündigung aber zu endlosen Beschwerden und Streitigkeiten im Reiche sowohl als in den Einzelnstaaten geführt hätte. Dennoch ist, selbstverständlich, nicht nur der Wissenschaft jede Zusammenstellung und correcte Schlußfolgerung gestattet, sondern es bildet auch das bereits Bestehende eine stattliche Summe von Rechten, welche dem deutschen Volke eine wesentlich veränderte Stellung gegeben und mit wohlthätigster Wirkung zahlreiche Hemmnisse früherer enger Anschauungen und eifersüchtiger Kleinstaaterei beseitigt hat. Daß

Einiges verfehlt ist, Anderes Opfer auflegt, thut im Großen und Ganzen keinen Eintrag [1]).

VI.

Es wäre sehr kurzsichtig, nur nach den Feststellungen der Verfassungs-Urkunde den politischen Character des Reiches bestimmen zu wollen. Allerdings ist es einer der elementarsten Sätze der Staatskunst, daß die Grundgesetze jeder staatlichen Gestaltung den concreten Lebenszwecken und Bedürfnissen der Theilnehmer entsprechen und die zu Erreichung derselben erforderlichen Anstalten treffen müssen. Und es kann somit auch, in Ermanglung ausdrücklicher Erklärungen, von dem Vorhandensein und dem Inhalte des Angeordneten rückwärts auf die Zwecke geschlossen werden, wenn schon nicht mit völliger Zuverlässigkeit wegen möglicher Fehler und Lücken. Allein es reicht dieß doch lange nicht aus zu einer klaren Einsicht in das gesammte Wesen der Zustände und zu einem verständigen Urtheile über den wahrscheinlichen künftigen Verlauf. Hierzu gehört noch eine Kenntniß solcher geschichtlicher Verhältnisse, um deren Beseitigung und Umwandlung es sich bei der Neugestaltung des Staates handelte; eine Untersuchung der socialen Lage und der vorherrschenden geistigen Strömungen; eine Würdigung der Nationalitäts-Verhältnisse und der Stellung zum Auslande. Wenn daher auch bereits im Vorstehenden theils aus ausdrücklichen Erklärungen theils aus einzelnen Bestimmungen der Verfassungsurkunde nachgewiesen wurde, daß das deutsche Reich der großen Gattung des neuzeitlichen Reichs-

1) Eine übersichtliche Zusammenstellung der den einzelnen Reichsangehörigen zustehenden Rechte, namentlich auch der aus dem Indigenate sich ergebenden Folgen s. bei Thudichum, Verfassungsrecht, S. 66 fg. Ueber das Indigenat insbesondere sehe man: Brückner, Das gemeinsame Indigenat im Gebiet des N.D. Bundes. Gotha, 1868; v. Groß, Zur Interpretation des Art. 3 der Verf.Urk. (im Gerichtssaal, 1868, S. 330 fg.; das Indigenat im N.D. Bunde (in Goldammer, Archiv, 1868, S. 449 fg.)

staates angehöre, und hieraus denn unzweifelhafte Folgerungen auf Weiterbau und Haltung gezogen wurden; wenn es, angesichts der klaren und eingehenden Satzungen, nicht erst eines Beweises bedurfte, daß der Theilnahme des Volkes an den staatlichen Beschlüssen volle Rechnung getragen sei; wenn es sich aus der monarchischen Spitze der Reichsregierung und aus der Beibehaltung des erblichen Fürstenthums den Gliederstaaten ergiebt, daß nichts ferner liege, als die Begünstigung republikanischer Einrichtungen oder Neigungen: so ist doch zum völligen Verständniß dessen, was im deutschen Reiche bei seiner Gründung für gut und nothwendig gehalten wurde, zu einem Urtheile, ob dem die Thatsachen entsprechen, und zu einem nicht blos fantastischen Blicke in die Zukunft noch eine Reihe von Erörterungen erforderlich.

1. Keinem Widerspruche wird es wohl begegnen, wenn der Satz aufgestellt wird, daß jede Neugestaltung Deutschlands, welche Aussicht auf Bestand haben sollte, zwei neben einander bestehende, sich nicht gerade deckende aber doch auch nicht widersprechende Forderungen erfüllen mußte: der auch formellen und verfassungsmäßig festgestellten Stellung Preußens an die Spitze Deutschlands, somit Verlegung der Entscheidung politischer Fragen in den Willen seiner Regierung; sodann die Beseitigung der Kleinstaaterei wenn auch nicht der Thatsache so doch den Wirkungen nach. Diese Forderungen giengen allerdings von verschiedenen Seiten aus, hatten nicht dieselben Gründe; allein sie bestanden in unzweifelhafter Stärke und hinter ihrer Verwirklichung standen ausreichende sachliche und moralische Kräfte.

Die erste war die Frucht einer seit zwei Jahrhunderten im Auge behaltenen, von kleinen Anfängen zu ihrem Ziele gelangten Politik, welche getragen war von großen Regenten, durchgeführt mit staunenswerthen Opfern und Gefahren, zuweilen durch Fehler und unglückliche Ereignisse zurückgeworfen

aber immer wieder das Haupt emporhebend, unterstützt durch ein zu hartem Ernste und Selbstvertrauen erzogene Bevölkerung, endlich sympatisch für einen großen und tonangebenden Theil der Nation wegen ihrer protestantischen Gesinnung. Die Sprengung des deutschen Bundes hatte formell die Verwirklichung gestattet und die Erfolge des Krieges von 1866, — Eroberung bedeutender Landestheile und die Ausscheidung Oesterreichs, — die Macht dazu gegeben. Zuerst war allerdings eine volle Durchführung durch die drohende Haltung Frankreichs verhindert; Preußen mußte sich mit der Gründung eines Norddeutschen Bundes unter seiner Leitung und mit Schutz- und Trutzbündnissen mit den süddeutschen unverbunden und vereinzelt stehenden Staaten begnügen. Aber bald räumte der von Frankreich aufgedrungene Krieg auch diese Schranke weg. Es konnte itzt ein Reich errichtet werden, welches mit einziger Ausnahme der deutschen Provinzen Oesterreichs, ganz Deutschland umfaßte, sammt einem nach Jahrhunderte langer Trennung zurück eroberten Gränzgebiete. Daß Preußen auch in diesem Reiche seine überwiegende Stellung einzunehmen habe, war einfache Unabweisbarkeit; so zwar, daß gerade derjenige deutsche Fürst, von welchem am ehesten ein Widerstand hätte erwartet werden können, mit dem Anerbieten der Kaiserkrone vorangieng. Wohl wurde noch gemäckelt an den Rechten der Vormacht, leider auch in Dingen, bei welchen einheitliche und unwidersprechbare Leitung zunächst zuträglich gewesen wäre; allein in der Hauptsache war doch das Ziel erreicht und Preußen befriedigt. Die Erwerbung des noch Fehlenden kann es der Zeit, der Erfahrung, günstigen Umständen und einem klugen aber festen Verhalten überlassen. Diese in der Hauptsache gelungene Erreichung des lange angestrebten Zieles ist aber unzweifelhaft eine große Sicherheit für das Bestehen und Gedeihen der neuen Verfassung. Preußen hat itzt keinen Grund mehr zu einer Verhinderung einer nationalen Entwicklung,

vielmehr ein eigenes Interesse an ihrer Förderung; die Vertheidigung nach Außen ist eine Lebensfrage für dasselbe. — Daß Alles, auch innerlich, bereits in wünschenswerther Ordnung sei, kann freilich nicht behauptet werden. In den eigenen neuerworbenen Landestheilen ist noch manchfache Anhänglichkeit an die früheren Zustände, Abneigung gegen preußische Art und Regierung lebendig. Es ist nicht von offenem Widerstande die Rede; ein solcher ist nicht möglich: aber von Gesinnung und Hoffnung. Hier kann natürlich mit Zwang nicht geholfen werden, sondern muß auf die abstumpfende Wirkung der Zeit, auf die Erziehung im gemeinsamen Heerdienste, vor Allem auf das allmählige Heranwachsen einer anders gewöhnten und fühlenden Generation gerechnet werden. Dabei muß freilich auch die besondere preußische Eigenart in solchen Gegenden den Verhältnissen Rechnung tragen, nicht an die allein selig machende Gleichförmigkeit und Starrheit glauben. Das Beispiel der Rheinlande zeigt, daß die doppelte Wandlung langsam aber sicher vor sich gehen kann. Sodann darf man sich keinen Täuschungen überlassen über die Anschauungen an manchen Höfen. Sie haben sich wohl in das Unvermeidliche gefügt; aber die Erhöhung des Königs von Preußen ist ihnen nichts weniger als genehm. Es wird wohl noch lange an Beweisen von übler Laune und an Versuchen zu Widerstreben nicht fehlen. Auch hier kann nur von der Zeit Aenderung erwartet werden. Untergeordnete Schwierigkeiten sind indessen mit Geduld zu ertragen; principieller Unfügsamkeit muß mit Festigkeit entgegengetreten werden. Am bedenklichsten ist die Abneigung, welche in einem bedeutenden Theile der katholischen Bevölkerung gegen den beherrschenden Einfluß des ihm als rein protestantisch erscheinenden Preußens und gegen dessen protestantischen König herrscht. Diese Gesinnung mag bis zu einem gewissen Grade eine natürliche genannt werden, nämlich soweit sie in Verschiedenheit der Bildung und der Geschichte, sowie in beschränktem und unwissendem

Confessionalismus beruht; hauptsächlich ist sie aber doch hervorgerufen durch den Fanatismus und die Herrschsucht eines Clerus, welcher erzogen ist im Geiste des mehr und mehr zum Angriffe gegen die ganze neuzeitige Entwicklung und gegen den aus dieser entstandenen Staat vorgehenden Jesuiten = Ordens, und der nur die selbstgeschaffenen Ansprüche der mittelalterlichen Theokratie nicht aber die Gesetze der itzt bestehenden Ordnung anerkennt. Es ist allerdings nicht Preußen und das neue Reich allein, gegen welche Haß und Ungehorsam gepredigt wird; auch alle anderen Regierungen nehmen daran Antheil, soweit sie sich nicht blind den unverschämtesten Forderungen beugen: allein in erster Reihe stehen doch jene, namentlich seitdem sie sich, spät genug, aufgerafft haben aus einem jahrelangen unbegreiflichen Schlummer und angefangen haben ihre Rechte und ihr Dasein zu vertheidigen gegen Frechheit, Lüge und Bosheit. Hier ist denn auf Hülfe durch die Zeit oder auf Gewinnung der Gegner durch Billigkeit und Pflichterfüllung nicht zu hoffen; der offene vaterlandslose Gegner muß mit der vollen Wucht der Macht niedergeworfen und unschädlich gemacht werden. Der Kampf mag schwer sein; allein er ist unvermeidlich und am siegreichen Ausgange kann kein Zweifel sein. Zunächst freilich ist diese Seite der Zustände nicht erfreulich und ist sie wohl geeignet auch die Zufriedenheit Preußens mit der Errungenschaft im Reiche zu schmälern.

Nicht über gleich mächtige Mitteln zur Durchführung gebietend, aber doch über das ganze nichtpreußische Deutschland verbreitet und dringend bei den Betheiligten war die Forderung, bei der Neugestaltung von den Folgen der Kleinstaaterei befreit zu werden. Schon längst ertrug man in diesen Ländern, wenn auch je nach ihrer Größe in verschiedenem Maaße, mit Unwillen und Ungeduld die Armseligkeit enger und ausgiebiger Erfahrung baarer Auffassungen, den gelegentlichen Mangel an tüchtigen Männern, die Kleinlichkeit der

Streitigkeiten unter mikroskopischen Parteien und zwischen kleinen Ministerien und kleinen Ständeversammlungen, die zuweilen bis zum Grotesken gehenden Eifersüchteleien unter den Nachbarn, die Unzureichenheit der Mittel zu bedeutenden Anstalten, kurz die ganze geistige, politische, finanzielle Misère dieser Zustände. Außerdem waren die Hemmnisse, welche die auch in Deutschland erwachte wirthschaftliche Thätigkeit erlitt durch die Enge des Thätigkeitsfeldes, durch die zahlreichen Hoheitsschranken anderer eben so kleiner Länder, durch die Verschiedenheit der Gesetzgebungen, die Abneigung gegen fremde Mitwerbung, (und fremd war ja der Deutsche wenige Meilen von seinem Geburtshause,) die Unfreundlichkeiten und Schwierigkeiten aller Art. Der Zollverein hatte zwar Manches besser gemacht und die Eisenbahnen erlaubten nicht mehr die Durchführung aller localen Weisheit: aber es blieb noch immer eine große und widrige Last. Die Lächerlichkeit und die Schutzlosigkeit des Deutschen im Auslande bestand noch vollständig. Es war also auch nur Eine Stimme, daß es so nicht bleiben könne, nicht bleiben dürfe. Die Zahl Derjenigen, welche ein vollkommenes Aufgehen in einen Einheitsstaat, somit die Beseitigung aller Regierungen mit Ausnahme der zur Reichsregierung ausgeweiteten preußischen forderten, war allerdings nur klein. Man verkannte zwar auch in weiteren Kreisen nicht die Vortheile, welche die Zugehörigkeit zu einem großen, über reiche sachliche Mittel und über alle erforderlichen geistigen Kräfte gebietenden Staate mit sich bringt; man wußte recht gut die durch Aufhören der vielen Regierungen mit ihren Ministerien, Centralstellen, Ständeversammlungen u. s. w. erzielbaren Ersparnisse zu berechnen; erachtete etwa einen Einheitsstaat als eine in der Ferne stehende Möglichkeit: aber die Liebe zum Angestammten, das Behagen an dem durch Gewohnheit Eingelebten, die von Kindheit an eingesogenen Ueberlieferungen, nicht selten, besonders in alten Stammlanden, die Anhänglichkeit an das regierende

Haus verwarfen den Gedanken instinctmäßig. Dazu kamen denn noch practisch-nüchterne Erwägungen. Die genaue Bekanntschaft der Regierungen mit den sachlichen Verhältnissen, die räumliche Nähe der obersten Behörden, die persönliche Bekanntschaft mit maaßgebenden Factoren hatte doch auch ihre Vortheile. Gebrach es vielleicht an der Fülle der Mittel, so wurden die Bedürfnisse um so lebendiger empfunden und anerkannt. Vor der entfernten, reizlosen, geographisch ungeschickt gelegenen, theuern Reichshauptstadt empfand man vielfach eine Art von Grauen; man dachte sich dort aus Mangel an allen persönlichen Beziehungen rathlos und verlassen; man traute den strammen, nur an seine vaterländischen Interessen, Formen und Neigungen gewöhnten preußischen Beamten wenig Herz zu für die ihnen bisher fremden, vielleicht kleinlich erscheinenden Bedürfnisse und Wünsche. Auch fürchtete man, daß in einem ganz Deutschland umfassenden alleinigen Parlamente die aus den örtlichen Verhältnissen sich ergebenden Anschauungen geringem Verständnisse, etwaige Klagen nur flüchtiger Theilnahme begegnen würden. In den gebildeten Kreisen endlich sah man in den vielen über ganz Deutschland zerstreuten Haupt- sowie Residenzstädten Mittelpuncte für höheres geistiges Leben und die Hauptursache, warum sich bei uns nicht, im wohlthätigen Gegensatze mit Frankreich, alle feinere Cultur und das Verständniß für sie auf die Eine Reichshauptstadt beschränke, jedes höher strebende Talent dahin dränge. Daß die Dynastieen und die Landesregierungen, mit seltenen Ausnahmen, auf Seite der Abneigung, der Zweifel, des Festhaltens am geschichtlichen Rechte standen, war menschlich und begreiflich. Also ein Einheitsstaat wurde nicht verlangt. Auch hätte sich, um dieses im Vorübergehen zu erwähnen, Preußen zur Gründung eines solchen schwerlich verstanden. Die Vereinigung mit den im Jahre 1866 erworbenen Provinzen war für dasselbe eine hinreichend schwierige und weit aussehende Auf-

gabe, welche eine Ausdehnung auf Weiteres kaum zuließ. — Mit all' diesen war aber ein entschiedenes Verlangen nach Beseitigung der wegräumbaren schädlichen Folgen der Kleinstaaterei wohl vereinbar. Und diesem Verlangen ist denn auch, wenn nicht vollständig so doch in anerkennenswerther Weise, durch die Reichsverfassung Genüge geleistet worden. Durch die Freizügigkeit und die Berechtigung zum freien Gewerbebetriebe im ganzen Reichsgebiete sind Hunderte von Hemmnissen beseitigt. Für eine gemeinschaftliche Rechtsgesetzgebung, an der Stelle des buntscheckigen Chaos von Landes-, Provinzial-, örtlichen Statuten ist schon Bedeutendes geschehen; Weiteres steht in naher Aussicht; der itzt noch versagte Rest wird und muß nachfolgen. Die Verkehrsanstalten sind theils schon gemeinschaftlich, theils ist wenigstens das Recht zu einer gleichförmigen Leitung gegeben, welches sich denn auch thatsächlich Bahn brechen wird, wenn erst Dringlicheres hat geordnet werden können. Deutschland hat itzt eine gleiche Handelsflagge; vierhundert Reichskonsuln sind in allen Welttheilen zu deren Schutz und Förderung bestellt, die unmächtigen und nur allzu oft lächerlichen Landeskonsulate haben aufgehört; im Nothfalle werden Reichskriegsschiffe erscheinen um Unrecht zu bestrafen; kurz, im Auslande ist bereits deutsche Einheit geltend gemacht und jeder Deutsche gleichmäßig von einem mächtigen Reiche vertreten. Unläugbar könnte noch Manches geschehen zur Beseitigung von Auswüchsen der kleinen und kleinsten politischen Organismen; allein man bedenke, daß Geduld Pflicht ist, wo so Vieles geordnet werden muß, da und dort nur schonende Hand angelegt werden darf.

Im Großen und Ganzen also sind die beiden neben einander bestehenden, sich theilweise ergänzenden Forderungen, von welchen bisher die Rede war, erfüllt und ist dadurch für die Haltbarkeit der neuen staatlichen Gestaltung Deutschlands Bedeutendes geleistet.

2. Eine zweite Frage, deren Beantwortung eine nothwendige Bedingung eines Urtheiles über die politische Gesundheit des Reiches ist, geht dahin, wie sich dasselbe zu den thatsächlichen socialen Zuständen Deutschlands und zu den gegenwärtigen geistigen Strömungen verhält? Unzweifelhaft ist eine richtige Auffassung und Befriedigung dieser Verhältnisse nothwendig, wenn die neue Gestaltung der Dinge kräftige Wurzeln schlagen soll in dem Bewußtsein und in dem inneren Leben der Nation, aus welchen es in Stunden der Gefahr, — und solche werden ihm nicht erspart bleiben — die Kräfte zu nachhaltigem und siegreichem Widerstande ziehen kann, wenn sie also nicht blos ein künstliches Scheindasein führen und bei dem ersten ernsten Sturme als hohl und haltlos zusammenbrechen will.

In Betreff der concreten socialen Verhältnisse sind ins Auge zu fassen: das monarchische, das aristokratische, das demokratische und das socialistische Element.

Dem monarchischen Elemente wird in der Verfassung des Reiches ausgiebige Rechnung getragen. Die Spitze der handelnden Reichsregierung ist einem Monarchen zugetheilt; die dynastischen Stellungen sind in den einzelnen Ländern nicht weiter beeinträchtigt, als die Bildung eines Bundesstaates unvermeidlich erforderte; es haben sogar die Fürsten sämmtlich Antheil an der Entscheidung über Reichsangelegenheit erhalten. In dieser Beziehung also kann, (da unverständiger Schmerz über die, doch nicht muthwillig auferlegten, Einbußen an gewohnten Rechten nicht zu beachten ist, wenn überhaupt etwas Einheitliches bestehen soll,) über ein Mißkennen thatsächlich bestehender Verhältnisse, nicht geklagt werden. — Aber es sind auch die getroffenen Einrichtungen in der Richtung nicht zu tadeln, daß sie etwa einem weit verbreiteten und dadurch mächtigen republikanischen Streben in der Bevölkerung zuwider wären. Eine solche Gesinnung besteht in Deutschland, wie bereits gelegentlich

bemerkt, nicht in nennenswerthem Maaße; sie kommt also politisch nicht in Berechnung und ihre Nichtbeachtung ist kein Fehler. Im Gegentheil findet die in weit überwiegender Bedeutung vorhandene monarchische Anschauung und Gewöhnung der Nation in den Grundzügen der Reichsverfassung Befriedigung und Sicherstellung.

Durchaus abwehrend verhält sich die Reichsverfassung gegen die Aristokratie. Sie räumt ihr in keiner Weise eine Stellung ein; weder besteht ein Oberhaus, in welchem ihr Sitze eingeräumt sein könnten, noch ist sie auch nur irgendwie bevorzugt bei den Wahlen zu der Volksvertretung. Auch der erste deutsche Standesherr hat kein anderes Stimmrecht, als der letzte seiner Knechte; und da auch die Wahlfähigkeit so gut wie bedingungslos jedem Manne zukömmt, so geben Geburt, Rang, Reichthum keinen gesetzlichen Vorzug. Es ist vorgekommen, daß im Wahlkampfe das Haupt eines der vornehmsten und reichsten Geschlechter gegenüber seinem eigenen Apotheker unterlag. — Ist dieses nun ein Fehler? Schwerlich, alles wohl überlegt. Vor Allem ist zu bemerken, daß bei der Untersuchung die Oberhausfrage ganz bei Seite bleiben muß. Auch ganz abgesehen von der noch keineswegs entschiedenen principiellen Meinungsverschiedenheit über Vortheil oder Nachtheil einer solchen Institution ist nämlich geltend zu machen, daß die Dinge gerade im Reiche, wenigstens zunächst, ganz ungünstig für die Einführung einer zweiten Abtheilung der Volksvertretung liegen, (wie dieß seiner Zeit, in Abhandlung V, näher nachgewiesen werden wird.) Wenn aber dem auch nicht so wäre, so würde doch für die Aristokratie noch lange nichts gewonnen sein. Könnte doch ein Reichsoberhaus auch nach einem ganz anderen Gedanken gebildet werden, als nach dem einer Verwendung oder auch nur Mitverwendung der Aristokratie zu diesem Zwecke. Es wäre also leicht möglich, daß eine Verfassungs-Aenderung in dieser Richtung selbst zu noch weiterer Zurücksetzung der-

selben gereichen würde. Die Entscheidung hängt somit lediglich davon ab, ob die Aristokratie in Deutschland so beschaffen ist, daß ihre bevorzugte Verwendung in Reichsangelegenheiten an sich ein Vortheil gewesen wäre? Dieß ist im Großen und Ganzen zu bestreiten. Es könnte sich bei den itzigen Einrichtungen nur von einer irgendwie bevorzugten Betheiligung am Reichstage handeln. Nun aber ist eine solche zu dem gewöhnlich für eine solche Verwendung geltend gemachten Zwecke, nämlich der Vertretung der conservativen Interessen, nicht nöthig. Allerdings ruht der Reichstag durchaus auf demokratischer Grundlage und ist die Versagung einer Geldentschädigung für die Mitglieder nur ein indirectes und unsicheres Correctiv. Allein der Bundesrath ist ganz hinreichend zur Abwehr überstürzender Beschlüsse der Versammlung und hat, als die Vereinigung aller Regierungen, ausreichende Macht dazu. Wollte man aber die Möglichkeit anderweitiger Dienste bei den Verhandlungen des Reichstages geltend machen, so darf wohl daran erinnert werden, daß das Verhalten der deutschen Aristokratie in den politischen Angelegenheiten der jüngsten Vergangenheit sehr wenig zu Hoffnungen in dieser Beziehung berechtigt. In den Ersten Kammern der Einzelstaaten hat sie geringes Verständniß der thatsächlichen Verhältnisse, schwache Sorge für die Bedürfnisse und Forderungen der Bevölkerungen, desto mehr aber Zähigkeit in der Vertheidigung ihrer eigenen Vorurtheile und Vortheile bewiesen. Sie ist, man darf dieß ohne Scheu behaupten, staatsmännisch wenig gebildet oder gesinnt. Deßhalb ist sie denn auch durchschnittlich politisch weder geachtet noch beliebt, und kein Theil der Reichsverfassung hat daher in den weitesten Kreisen so viele Billigung gewonnen, als gerade ihre völlige Beiseitesetzung. Von einem positiven Gewinne, welcher durch ihre Berücksichtigung für das Reich gemacht worden wäre, kann also nicht die Rede sein. — Allein wird die Fernehaltung eines Machtelementes nicht wenigstens schaden? Wird sie nicht dem

Reiche einflußreiche Feinde erwecken? Dieß soll nicht ganz geläugnet werden. Es ist richtig, daß die Aristokratie in manchen Gegenden Deutschlands, namentlich im Norden und Osten, durch großen Güterbesitz und durch bisherige Vorrechte zur Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten einen geeigneten Einfluß besitzt; und immerhin würde dem Reiche gut kommen, wenn dieser Einfluß für dasselbe zur Verwendung käme. Aber eben diese Stellung berechtigt zu einer Alternative. Entweder ist ein Mann dieses Standes der Neugestaltung Deutschlands mit Vaterlandsliebe zugewendet; nun dann benütze er seinen Einfluß um eine Wahl in den Reichstag zu erlangen. Oder aber er ist gleichgültig, vielleicht selbst abgünstig gesinnt; in diesem Falle bleibt er besser ferne, seine Theilnahme würde mehr schaden als nützen. Ebenso mag immerhin eine Mißstimmung über die Zurücksetzung bestehen, und es wäre bei den gesellschaftlichen Verhältnissen der Aristokratie thöricht zu behaupten, daß dieß gleichgültig sei. Allein dem gegenüber frägt sich doch, ob schließlich die unläugbar weit verbreitete Genugthuung über die Beiseitelassung der Aristokratie dem Reiche politisch nicht von größerem Werthe ist, als es die Zufriedenheit derselben mit einer bevorzugten Stellung wäre?. Hier aber kann die richtige Antwort kaum im Zweifel sein. — Somit ist denn Alles in Allem genommen die Stellung, welche die Reichsverfassung zur Aristokratie genommen hat, eine bemerkenswerthe Thatsache, und sie ist nicht ohne Schattenseite; aber sie zeugt von Muth und von Vertrauen in die lebendigen und normalen Kräfte der Nation. Tadle sie denn, wer mag.

Dem großen demokratischen Elemente, (wohl zu unterscheiden von den Republikanern und den Socialisten,) ist die Reichsverfassung sogar in überraschender Weise Genüge geleistet. Das allgemeine Wahlrecht und die Zusammensetzung des Reichstages sind ganz in seinem Sinne und zu seinem Vortheile; ob nicht ersteres selbst in allzu unbeschränktem Maaße ist eine

weitere später genauer zu untersuchende Frage. Außerdem sind die Bestimmungen über Freizügigkeit, Gewerbefreiheit hauptsächlich im Interesse der thätigen mittleren und unteren Schichten der Gesellschaft gegeben. Daher denn auch die gute Aufnahme der neuen Ordnung der Dinge gerade von Seiten dieses wichtigen Bestandtheiles der Nation, soweit nicht confessionelle Hetzerei oder socialistischer Wahnsinn sie bethören. Es war ein politischer Meisterzug auf diese Weise dem Gedanken und Bestand des Reiches schnell Wurzel zu verschaffen und eine feste Stütze für sie zu gewinnen. Wäre die Demokratie gleichbedeutend mit der liberalen Partei, wie sie hauptsächlich in den Städten ihren Sitz hat, so würde freilich das ganze Verhältniß eine weit geringere Bedeutung haben, denn die Schwächen dieser Gesinnungsgenossenschaft sind für Niemand mehr ein Geheimniß. Allein dem ist nicht so. Dieselbe geht weit über den Kreis der bürgerhaften Opposition hinaus, welche wohl Kraft und Einsicht genug hat um veraltete Zustände umzustoßen, es an beiden aber fehlen läßt, wenn es sich von positivem Aufbau und von entschlossenem Eingreifen handelt, wo solches über die herkömmlichen und zum Theile sehr hohlen Schablonen hinaus geht. Es umfaßt das demokratische Element auch noch andere und kräftigere Theile der Bevölkerung. Die liberale Partei ist dem Reiche, welches auch manche ihrer Forderungen verwirklicht, keineswegs feindlich gesinnt; allein sie muß sich, wenn sie ihm wirklich von Nutzen sein will, des kleinlichen negativen Närgelns entwöhnen und sich zu positivem Mithandeln und, im Nothfalle, auch zu opferwilliger Unterstützung entschließen. Hoffentlich gelingt ihr dieß in der größeren und frischeren Gesellschaft. — Noch ist eine Bemerkung anzufügen. Die thatsächliche Anerkennung einer während langer Zeit von den Einzelnstaaten möglichst zurückgedrängten Richtung steht allerdings noch vielfach im Widerspruche mit den Verfassungen derselben, und es ist einleuchtend, daß eine Disharmonie zwischen den

Bestimmungen über die politischen Rechte in den einzelnen Bestandtheilen und denen, welche die Gesammtheit gewährt, kein richtiger Zustand ist. Allein die Uebereinstimmung wird sich, da sie nicht blos logisch unabweisbar sondern auch in tief und weit greifenden Forderungen der Bevölkerungen begründet ist, unzweifelhaft allmählig vollziehen; vielleicht selbst über die Gränzen hinaus, an welchen eine minder kühne und ruhig überlegende Staatskunst stille halten möchte.

Daß auch in Deutschland der Socialismus bis in seine schlimmsten Ausläufe hinaus Fuß gefaßt hat, sich mittelst einer festen Organisation heftig und gefährlich rührt und nach immer weiterer Ausdehnung strebt, ist leider nicht abzuläugnen. Ihm hat nun das Reich keine Beachtung geschenkt, seine Forderungen völlig mit Stillschweigen übergangen. Nur so weit das allgemeine Wahlrecht auch ihm zu Gute kommt, kann er den Versuch machen, sich bei der Gesammteinrichtung Deutschlands Einfluß zu verschaffen; und er hat auch schon wiederholt durch beklagenswerthe Wahlen bewiesen, daß er dieses Mittel nicht außer Acht läßt, so wenig er auch zunächst auf einen Erfolg zu rechnen vermag. Keinem Zweifel kann unterliegen, wie die Frage zu beantworten ist, ob es wohl gethan gewesen sei, eine thatsächlich vorhandene und in ihrer Bedeutung keineswegs zu unterschätzende Macht ganz unbeachtet zu lassen? Man darf sich freilich darüber nicht täuschen, daß die Organisation und selbst das Vorhandensein des Reiches wie es ist von den Socialisten eben so gründlich gehaßt ist, wie es überhaupt alle bestehenden Staatseinrichtungen sind, und daß von ihnen niemals Unterstützung sondern nur bittere Feindseligkeit erwartet werden kann. Aber eben so sehr liegt auf der Hand, daß ein directes Abkommen mit ihnen rein unmöglich ist. Dieß könnte nur auf eine Weise geschehen, welche dem Hereinbrechen der Barbarei Thüre und Thor öffnen, unsere ganze Gesittigung in ihren Grundlagen und ihren Erfolgen

bedrohen würde. Mit diesen finsteren Mächten ist kein Bund zu flechten, so lange sie nicht zur Vernunft zurückgebracht sind. Ihre Außerachtlassung in der Verfassung war somit nicht nur gerechtfertigt, sondern unbedingt nothwendig. Allein eben so gewiß ist freilich, daß es damit sein Bewenden nicht haben kann. Eine wichtige künftige Aufgabe des Reiches wird es sein, durch seine Gesetze gegründeten Beschwerden auch der handarbeitenden Klassen in ganz Deutschland abzuhelfen und dem vierten Stande, welcher nun einmal besteht und nicht wieder vernichtet werden kann, eine genügende Stelle in der Gesellschaft anzuweisen. Erst dann hat man das Recht rohem und unbekehrbarem Wahnsinne eine stählerne Schranke zu setzen. Was hier zu thun ist und was geschehen kann, ist freilich eine schwere und in diesem Augenblicke wohl noch nicht vollständig zu beantwortende Frage, zu deren Erörterung einen Versuch zu machen, hier auch nicht der Ort ist. Nur steht so viel fest, daß das Anzuordnende nur vom Reiche ausgehen und gleichmäßig in ganz Deutschland gelten muß. Der einzelne Staat, selbst Preußen, kann nicht durchdringen und auch für sich selbst keine Ordnung und Sicherheit schaffen, so lange in anderen Gebieten Heerde von Unzufriedenheit und Wühlerei bestehen, und bei der itzt bestehenden Freizügigkeit und Gewerbefreiheit. Wo alle bestehenden Staaten von derselben großen Gefahr bedroht sind, ist ein Zusammenstehen und gemeinsames Wirken selbstverständlich. Wäre es doch sogar höchst wünschenswerth, daß die Aufgabe in internationaler allgemein europäischer Weise gelöst werden könnte, woran freilich leider nicht zu denken ist. Hoffentlich wird also wenigstens der Fehler nicht gemacht werden, welcher bei der Abwehr gegen die Uebergriffe der katholischen Kirche bis itzt begangen wird, nämlich Vereinzlung der Maaßregeln.

Wie dem nun aber immer sein mag, jeden Falles liegt klar vor, daß die Reichsverfassung von den socialen Verhältnissen nur das monarchische Princip und die Demokratie ins

Auge gefaßt und diese beiden in kühner Weise und ohne Zwischenglieder mit einander in Verbindung gesetzt hat. Unzweifelhaft sind sie die bedeutendsten und lebenskräftigsten Factoren des deutschen Staatslebens und war somit ihre Befriedigung richtige Staatskunst. Wie sie sich in der ihnen gemachten Stellung zu einander stellen, wie sie auf die Dauer mit einander auskommen werden, muß freilich erst die Erfahrung zeigen. Der Anfang war jedoch bisher nicht ungünstig. Anders steht es mit den nicht berücksichtigten Elementen. Ihre Mißgunst ist selbstverständlich, und es entzieht sich einer verständigen Berechnung, welche Folgen sie derselben zu geben im Stande sein werden. Doch mag immerhin bemerkt sein, daß die Macht des einen Gegners überlebt, die andere noch nicht erstarkt ist. Auf eine ganz ruhige und normale Entwicklung der Reichszustände kann wohl nicht gerechnet werden; allein ungerecht wäre es zu behaupten, daß ihre itzige Ordnung eine nothwendige und baldige Zerstörung in sich trage. Dieselbe ist ein Kind der Zeit ihrer Entstehung und sie trägt in sehr erkenntlicher Weise den Stempel ihres hauptsächlichsten Urhebers; ihr Gedeihen wird, wie das jeder nicht von vorne herein unhaltbaren staatlichen Gestaltung, davon abhängen, ob sie sich auch in die späteren Zeiten ihres Bestandes einzuleben wissen wird, und ob sich immer die geistigen Kräfte zur richtigen Handhabung findet.

Nicht zu verwechseln mit den socialen Zuständen einer Bevölkerung und den naturgemäß aus denselben sich entwickelnden bleibenden Interessen sind die zeitweisen g e i s t i g e n S t r ö m u n g e n, das heißt die in größerer oder geringerer Allgemeinheit Bestehenden, sich mehr oder weniger leidenschaftlich kundgebenden Richtungen nach einem bestimmten Ziele, sei es ideeller sei es reeller Art. Solche gemeinschaftliche Gedanken und Verlangen mögen verschiedene Ursachen haben; z. B. eine mächtig ergreifende, tief eindringende Erfahrung; eine bestimmte

Höhe und Kraft der Gesittigung; eine Aufklärung oder einen Aberglauben; einen Drang nach Reichthum oder nach einem religiösen Zustande. Sie sind an kein bestimmtes bürgerliches Verhältniß gebunden, natürlich aber um so mächtiger, je allgemeiner sie sind; wesentlich aber sind sie der Zeit nach veränderlich und abwechselnd. Möglich ist, daß nur Eine solche Strömung herrscht, es können aber auch mehrere neben einander bestehen, selbst entgegengesetzte; dann aber in verschiedenen Klassen des Volkes oder Gegenden des Landes. Wie alle leidenschaftlichen Erregungen treiben sie zum lebhaften Handeln an, verwirren jedoch auch das Urtheil durch Einseitigkeit und Uebertreibung.

Daß solche lebhafte gemeinsame Gesinnungen und daraus hervorgehende Forderungen auch für den Staat von Bedeutung sind, ist selbstverständlich. Freilich kann ihr gegenseitiges Verhältniß ein sehr verschiedenes sein. Er mag durch eine allgemeine Richtung der Geister mächtig gefördert werden in einem Plane, welchen er selbst auch hatte; es kann nothwendig sein, daß er einen übergroßen Eifer mildere, ihm eine nützlichere Richtung zu geben suche; nicht selten hat er mit allen seinen Kräften anzukämpfen wider einen Strom, der gegen eine seiner Bestimmungen oder gegen die von ihm bisher verfolgte allgemeine Richtung geht; möglicherweise muß er wohl, selbst gegen seine Ueberzeugung, dem unwiderstehlich Verlangten nachgeben. Sache des Staatsmannes ist es daher zu beobachten, wie die Zustände in dieser Beziehung sind, und je nach deren Befund und nach dem Maaße seiner Kräfte zu verfahren. Dieß mag sich denn zeigen im thatsächlichen Handeln, in Rede und Schrift, in der Gesetzgebung; und je nach den Umständen kann Ernst, Entschlossenheit, kluge Geschmeidigkeit erforderlich sein, immer aber richtige Erkenntniß des Thatsächlichen. — Dieß Alles gilt denn auch da, wo es sich von der Gründung einer neuen Verfassung handelt. Auch dieses staatliche Werk ist ja in einer bestimmten Zeit und im Bereiche der in ihr gerade lebendigen Kräfte vor-

genommen worden. Im Einklange mit mächtigen Strömungen ist es leicht zu Stande zu bringen und wird schnell Anhang und Billigung erhalten; im Widerspruche mit ihnen ist es vielleicht undurchführbar oder hat es wenigstens harte Kämpfe zu bestehen ehe es noch gehörig erstarkt und ausgebaut ist. Die practische Schlußfolgerung hieraus ergiebt sich von selbst; nur ist nicht außer Acht zu lassen, daß solche geistige Strömungen wesentlich vorübergehend und veränderlich, wenn auch im Augenblicke vielleicht sehr mächtig sind, eine Verfassung aber lange Zeit bestehen soll. Kann man sich daher auch bei dem Unternehmen der Gegenwart schwerlich ganz entziehen, so darf ihr doch in keinem Falle der bleibende Zweck und das unbedingt Nothwendige zum Opfer gebracht werden. Entweder muß bei einem zu erwartenden heftigen Widerstande das Ganze unterlassen werden bis auf günstigere Zeit, oder man hat sich, wenn dieses nicht thunlich ist, zum Widerstande gehörig vorzubereiten. Im letzteren Falle gilt es ein Wagen auf Verlust oder Gewinn, und ist zu hoffen, daß der Erfolg auch hier seine Wirkungen haben wird.

Wie verhält sich nun die Reichsverfassung in diesen Beziehungen? Ohne Zweifel im Großen und Ganzen richtig, wenn man die Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes und selbst des Reiches ins Auge faßt. Es waren damals hauptsächlich zwei Strömungen in dem öffentlichen Leben des Volkes: eine deutsche, die Einigung des Vaterlandes, damit aber eine Machtschaffung für dasselbe, leidenschaftlich und allgemein anstrebende, und eine demokratische, welche stiller aber um so tiefer floß. Beiden wurde, was hier nicht nochmals zu zeigen ist, Rechnung getragen und ihre Befriedigung erlangt. Wenn bei den Verfassungsveränderungen, welche die Gründung des Reiches mit sich brachte, in erster Beziehung Rückschritte gemacht werden mußten, so wurde dieß vom Einsichtigen in Anerkennung der Nothwendigkeit, wenn auch ungerne und in

der Hoffnung einer baldigen Verbesserung, aufgenommen. Indessen ist nun aber allerdings eine dritte mächtige Bewegung der Geister eingetreten, eine kirchliche. Diese bestand im Jahre 1866 noch gar nicht, im Jahre 1870 erst in Anfängen, welche das schnelle Anschwellen kaum voraussehen ließ. Sie ist nun in der Verfassung gänzlich unbeachtet, und wenn es itzt nothwendig geworden ist, sie auch von Seiten des Reiches zu bedenken, so kann dieß nur durch thatsächliches Handeln, erforderlichen Falles nachträgliche Gesetze und etwaige Verfassungs-Veränderungen geschehen. Daß dieß eine Lücke ist, mag nicht in Abrede gestellt werden; allein da eine rechtzeitige Berücksichtigung doch nur in Abwehr-Bestimmungen und nicht in positiven Bestimmungen und organischen Einrichtungen zu Tage getreten wäre, so ist der unerfreuliche Zuwachs zu den Aufgaben zu beklagen, der Mangel an Vorsicht mit Billigkeit zu beurtheilen.

3. Von großer politischer Tragweite ist die vom Reiche zur Nationalitätsfrage genommene Stellung und das hierdurch zu Auslande sich ergebende Verhältniß.

Die Thatsache ist, daß das Reich im Wesentlichen den deutschen Stamm umfaßt, jedoch mit bedeutenden Ausnahmen nach zwei Seiten hin. Einmal begreift es Bruchstücke zweier fremder und sogar dem deutschen Wesen und seiner Gestaltung entschieden abgeneigter Nationalitäten, nämlich einer Seits im Osten Polen, im Westen aber Franzosen und eine wenn auch dem Stamme nach deutsche so doch der Gesinnung nach vorwiegend Frankreich zugeneigte Bevölkerung. Sodann sind die sämmtlichen deutschen oder doch mit deutschen Bestandtheilen gesättigten Provinzen Oesterreichs nicht einbegriffen, ebenso nicht die deutschen Ostseeprovinzen. Das Reich ist also weder blos und rein deutsch, noch weniger der Inbegriff aller Deutschen. Die Nationalitätsfrage in dem Sinne, wie sie itzt gewöhnlich aufgefaßt wird, ist also nicht gelöst.

Die Gründe zu der Ueberschreitung und zu der Unterlassung liegen auf der Hand. — Von einem einfachen Verzichte auf den Besitz von Posen konnte, und kann, nicht die Rede sein; er ist unentbehrlich zu einem Zusammenhange mit deutschen Gränzländern, und außer den polnischen Bewohnern würde auch ein eben so zahlreiches und sich immer weiter ausbreitendes deutsches Element ausgeschieden und einer Unterdrückung und Mißhandlung ausgesetzt werden. Die Aussicht auf eine vollständige Germanisirung des Landes mag ferne sein, aber diese ist sicher. Deßgleichen war eine vom Reiche ausgesonderte staatliche Organisation Posens unmöglich. Abgesehen von den berechtigten Forderungen der deutschen Hälfte wäre die eigene Beihülfe zur Festsetzung und Bereithaltung eines inneren Feindes ein schülerhafter Verstoß gegen alle Politik gewesen. Was aber die Lothringer und Elsäßer betrifft, so war die Erwerbung eines sichernden Gränzgebietes der erste Zweck; die Art der Bevölkerung kam erst in zweiter Linie. Man mußte sie sich gefallen lassen, wie sie war. Der kleinere national-französische Theil ist in keiner Beziehung eine wünschenswerthe Erwerbung, und wird es nie werden, war aber eben nicht zu vermeiden. In Betreff der Bewohner deutschen Stammes täuschte sich allerdings naive Selbstüberhebung und Unkenntniß der wirklichen Verhältnisse; dieselben waren keineswegs der Wiedervereinigung mit Deutschland zugeneigt oder wenigstens leicht für dieselbe zu gewinnen. Jtzt wissen wir, daß eine lange Zeit hingehen mag, ehe dieses Ziel erreicht ist, und es wäre thöricht, die Augen zu verschließen gegen die Schwierigkeiten und selbst Gefahren des Zwischenzustandes. Allein auch dieß ist nun einmal nicht zu ändern und kein Gegenstand eines gerechten Tadels. — Wo möglich noch einfacher liegen die Dinge in Betreff der Nichteinbegreifung aller Deutschen in das Reich. Daß der Zuwachs von Millionen österreichischer Deutscher ein mächtiger Zuwachs gewesen wäre, ist freilich einleuchtend; und es

hätte selbst die Verschiedenheit in der Gesittigung und staatlichen Gewöhnung, sowie die dem Katholicismus zugehende mächtige Verstärkung, ja sogar die, an sich sehr wenig wünschenswerthe, Beimischung von Slaven in Böhmen, Mähren und Schlesien ertragen werden können: allein es war nicht zu erreichen als entweder durch eine völlige Zertrümmerung Oesterreichs und wahrscheinlich einem unabsehbaren europäischen Krieg, oder durch Fortsetzung des Dualismus in der Leitung Deutschlands in dem Augenblicke der endlichen Erreichung seiner Beseitigung. Beides war außer Frage; also ist auch die Folge hinzunehmen. Von einer Vereinigung der russischen Ostseeprovinzen mit Deutschland auch nur zu träumen, wäre unschicklich für einen ernsten Mann. Ueberdieß ist die Masse der Bevölkerung gar nicht einmal deutsch.

Niemand wird behaupten wollen, daß dieser thatsächliche Zustand ein ganz zufriedenstellender sei. Läßt man auch die Nichtaufnahme der österreichischen und russischen Deutschen, als nach allen Seiten hin practisch unvermeidlich, auf sich beruhen; erkennt man auch an, daß das Nationalitätsprincip überhaupt nur unter Vorbehalt mancher Ausnahme Gültigkeit hat: so ist es doch für das innere Leben des Reiches nicht gleichgültig, daß es im Osten und Westen Millionen Angehöriger hat, welche seinem Wesen und seinem Bestande feindselig gegenüber stehen. Eine solche Gesinnung ist nicht zu verwechseln mit einer wenn auch noch so ausgesprochenen und scharf formulirten Parteibildung. Eine solche ist in allen freieren Staatsbildungen zu erwarten, und sie mag harte Kämpfe zur Folge haben; allein der Bestand des Staates wenigstens wird dadurch nicht gefährdet, man streitet sich nur um die Richtung, welche seiner Thätigkeit zu geben sei. Eine solche Meinungsverschiedenheit kann sogar ganz wohlthätig wirken, indem sie eine Uebertreibung von Grundsätzen und Einseitigkeit verhindert, jeden Falles den politischen Geist des Volkes lebendig

erhält. Hier ist von einer Läugnung des Grundgedankens, von einer Zuneigung zu Allem, was die Entwicklung und den Bestand beschädigen kann, von einem geheimen und selbst vielleicht offen genug gezeigten Streben nach Losreißung von dem verhaßten Verbande die Rede. Und man darf die hieraus entstehenden Schwierigkeiten nicht unterschätzen, weil es ja nur ganz entschiedene Minderheiten seien. Nicht nur liegt namentlich in der widerwilligen Gesinnung des Reichslandes, also an der zunächst bedrohtesten Gränze, eine handgreifliche Gefahr, welche sich zu sehr ungelegener Zeit fühlbar machen kann; sondern es sind schon im regelmäßigen Laufe der Dinge die aus solchen Bevölkerungen hervorgehenden Wahlen zu örtlichen und nationalen Zwecken bedenklich. Die auf gesetzliche Aufnahme von Elsaß-Lothringen in das Reich und die Einweisung in alle Einrichtungen desselben kann nicht allzu lange verschoben werden, welche Form auch dem anomalen Verhältnisse gegeben werden mag. Wer wird nun bezweifeln, daß auch die (15 oder 16) Abgeordneten zum Reichstage die Gesinnungen der Bevölkerung theilen, vielleicht gerade deßhalb, weil sie sich durch besondere Stärke derselben auszeichnen; gewählt werden? Ihr, dann selbstverständlicher, Anschluß an die Polen, Beider an die Ultramontanen und Particularisten wird aber eine keineswegs unbeachtet zu lassende Minderheit im Reichstage zu Wege bringen. Vielleicht hoffen Sanguiniker, daß sich ächte Deutsche von einer solchen Verbindung und von einem Zusammenwirken mit grundsätzlichen Reichsfeinden ferne halten werden. Dieß hieße schwache Menschenkenntniß zeigen. Wie leicht hilft eine heuchlerische Verwahrung, eine angebliche Beschränkung auf das Materielle der gerade vorliegenden Fragen über äußere und innere Vorwürfe weg! Die Zeit wird heilen. Allerdings; aber erst eine noch ferne stehende Zeit, und wer weiß, was indessen geschieht.

Unter diesen Umständen ist es denn die einzige practische

Frage, welches Verhalten das Reich gegen die ihm abgeneigten Bestandtheile namentlich gegen das Reichsland zu befolgen hat? Soll es etwa dieselben durch Nachgeben, durch Schonung ihrer Gesinnungen, durch Einräumung von Sonderstellungen, durch Aufrechterhaltung ihrer wirklichen oder nur angeblichen Nationalfrage, zu versöhnen suchen? Ohne Bedenken ist dieß zu verneinen. Zunächst wäre dieses Mittel ein psychologisch ganz falsches. Eine solche Nachgiebigkeit würde nur als ein Beweis von Schwäche, wo nicht von Furcht, als ein Mißtrauen in das eigene Recht und Können aufgenommen werden. Von Dank wäre keine Rede. Sodann würde durch die Forterhaltung der aus frühern Zuständen herstammenden Einrichtungen und Gewohnheiten, die Anhänglichkeit an das Alte, das Gefühl der Nichtzugehörigkeit zu Deutschland, der Glaube an einen nur vorübergehenden Zustand erhalten, die innere Umwandlung verzögert werden. Der Kraft und Entschiedenheit fügt sich die Menge allmählig und nimmt sie als berechtigt und unwiderstehlich an; nicht aber einem unsichern Tasten. Von selbst versteht sich, daß Gesetzgebung und Regierung Alles thun müssen, was das sachliche und geistige Wohl dieser Provinzen fördert; es mögen billige Uebergangs-Zeiten und Formen gewährt, aber die Einordnung in das große Ganze muß unentweg vollzogen werden; das, was in den früheren Zuständen unbeliebt und drückend war, ist wo möglich zu beseitigen, vor Allem, wenn es auf der großen Masse der Bevölkerung lastete; kindische und unwirksame Aeußerungen von Sympathie oder Antipathie können unbeachtet bleiben, Frechheit und Ungehorsamsversuche aber sind mit der vollen Kraft des Gesetzes niederzuhalten und unerbittlich zu strafen. — Die Hauptsache wird freilich sein, wie ein neuer Kampf um den Besitz der eroberten Provinzen, welcher nur allzu sicher früher oder später bevorsteht, für Deutschland verläuft. Ist er siegreich, dann wird mit einem Male die vollständigste Aenderung eintreten. Großes

könnte freilich auch ein vergleichender Anblick innerer Zerrissenheit in Frankreich leisten; und sehr möglich ist, daß es an einer Gelegenheit dazu nicht fehlen wird.

Daß diese Zusammenfassung der deutschen Nationalität bis zur Gränze des Möglichen nicht ohne merklichen Einfluß ist auf die gespannten internationalen Verhältnisse Deutschlands zum Auslande, läßt sich nicht in Abrede ziehen. Der Haß Dänemarks beruht auf der Entziehung seiner deutschen Provinzen; Frankreichs Rachedurst wird durch die Einverleibung des Reichslandes wenigstens noch gesteigert. Die Rechnung hat also jeden Falles zwei Seiten. Allein es ist dieß doch nur die minder wirksame Ursache der das Reich fast rings umgebenden offen gezeigten feindseligen Gesinnung oder höchst zweifelhafter und nur äußerlicher Freundschaft. Der Hauptgrund ist die Eifersucht gegen die plötzlich mitten in Europa entstandene einheitliche, kriegsgerüstete Großmacht. Es ist die Existenz des Reiches an sich, welche gefürchtet und gehaßt wird, welche Planen und Interessen im Wege ist, welche Eitelkeit und alt eingelebte Anmaaßungen verletzt. Wäre diese Macht gleichgroß, ohne daß sie auch nur Einen Kopf deutschen Stammes an sich gezogen hätte, sie hätte beinahe dieselbe Wacht an ihren Gränzen zu halten, müßte in gleicher Stärke gerüstet sein gegen Angriffe. So unbehaglich dieser Zustand ist und so große Opfer er erfordert, eine Berechtigung zu einem Tadel über die nationelle Beschaffenheit des Reiches kann darauf nicht begründet werden. Es ist „ein Kampf um das Dasein", in welchem der Stärkere und der besser Organisirte siegt. Die Schlußfolgerung ist also, daß Deutschland die unabweisbare Aufgabe hat, seine Macht zu erhalten und seine Organisation zu vervollkommnen.

4. Von den unbedingten Liberalen wird dem Reiche der Vorwurf gemacht, daß es einseitig die Kraftzusammenfassung und die Herstellung von einheitlichen Einrichtungen im Auge

habe, dagegen der berechtigten Forderung des Volkes auf Sicherstellung der staatsbürgerlichen Freiheit nicht genugsam Rechnung trage. Die Reichsverfassung stehe in dieser Beziehung zurück nicht nur gegen die einst vom Frankfurter Parlamente entworfene Verfassung, sondern selbst gegen die seit 1848 entstandenen oder umgebildeten Grundgesetze der einzelnen deutschen Staaten. Die Stimmführer dieser Partei haben denn auch auf dem constituirenden Reichstage große Anstrengungen gemacht, diese ihrer Ansicht nach falsche und ungerechte Richtung zu verbessern. Sie verlangten die Aufnahme einer umfassenden Aufzählung von sogenannten Grundrechten, etwa in Anlehnung an die in Frankfurt ausgearbeiteten. Sie blieben im Principe bei dem Glaubenssatze „durch Freiheit zur Einheit" stehen; höchstens gaben Gemäßigtere unter ihnen zu, daß Freiheit und Einheit gemeinschaftlich zu gründen seien. Diese Bemühungen sind vergeblich gewesen. Nicht nur die Regierungen widersetzten sich einer solchen Aufnahme in den von ihnen verabredeten und nur mit Mühe in seiner itzigen Weise zu Stande gebrachten Entwurf, sondern auch die Mehrzahl des Reichstags wies alle Versuche zurück. Sie erachtete die alsbaldige Zustandebringung eines mächtigen einheitlichen Organismus für eine vor Allem und unmittelbar drängende Nothwendigkeit, und wollte dem verhängnißvollen Beispiele der Frankfurter Versammlung monatelang über abstracte und zunächst fast jeder Bedeutung für das wirkliche Leben baare Grundsätze zu streiten, nicht folgen. Nicht die Feststellung, verständiger, Freiheitsrechte verwarf sie, sondern sie erachtete nur die richtige Zeit dazu als noch nicht gekommen. Ihr Spruch war: „durch Einheit zur Freiheit." Auch galt es ihr für den richtigeren Weg, die fraglichen Rechte durch besondere, vollständig durchgearbeitete und somit auch alsbald anwendbare Gesetze festzustellen, nicht aber durch allgemeine, in dieser Weise nur theoretische oder, wenn wirksam, zu Verwirrung und Streit An-

laß gebende Sätze. Sie verwies also diesen Theil der Thätigkeit des Reiches an die spätere Gesetzgebung, für welche erforderlichen Falles, auch nach dem Zugeständnisse der Vertreter der Regierungen [1]), eine Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches Raum schaffen könne. Ueberdieß fand sie das, was bereits in der Verfassung geboten war, ganz bedeutend. Manchen wollte es sogar in einzelnen Beziehungen schon zu viel bedünken.

Wird nun aber gefragt, ob dieses Verhalten der Regierungen und der Mehrheit vom Standpuncte der Politik aus zu billigen, der daraus hervorgehende Inhalt der Reichsverfassung als ein wenn auch nicht vollkommener so doch unter den gegebenen Umständen richtiger war, so kann die Antwort ohne Bedenken eine bejahende sein.

Das Verfahren war schon an sich ein verständiges. Es lag in der That die Nothwendigkeit vor, zunächst die Einheits-Vorkehrungen zu treffen, und es wäre ein schlechter Beweis für die Fähigkeit und für den Willen, von den Fehlern der Vorgänger zu lernen, gewesen, wenn sich der constituirende Reichstag in unbemeßbare Verhandlungen über abstracte Freiheitssätze gestürzt, dadurch Hader und Unzufriedenheit erregt, dem ohnedem schwierigen Eintritte der süddeutschen Staaten weitere Schwierigkeiten erweckt hätte. Sodann aber spricht itzt auch eine große Erfahrung für die Richtigkeit der von den leitenden Staatsmännern festgehaltenen Ueberzeugung, daß die Zeit kaum hinreichen werde, auch nur das Nöthigste für die Kräftigung der Gesammtheit zu thun vor dem Ausbruche eines unvermeidlichen Kampfes mit einem mächtigen Feinde der neuen deutschen Einheit. Zu dessen siegreichem Bestehen konnte die schönste Erklärung von Menschen- und Bürgerrechten nichts beitragen. Endlich ist auch bereits erwiesen, daß der Hinweis auf

1) S. Bezold, Materialien, Bd. I, S. 535 und 537.

eine allmählige Gewährung gerechtfertigter Freiheiten mittelst der regelmäßigen Gesetzgebung keine leere Vertröstung ist. In den wenigen Jahren seit der Gründung des Norddeutschen Bundes ist in dieser Richtung unzweifelhaft schon Großes geschehen trotz der in erster Linie stehenden Einheits-Aufgaben und trotz der gewaltigen Ereignisse, welche jeden Gedanken und jede Thätigkeit schienen in Anspruch nehmen zu müssen.

Selbst das ist nicht zuzugeben, daß itzt wenigstens die Zeit gekommen sei, um die zurückgestellten Forderungen der Freiheitsrichtung vor Allem in das Auge zu fassen. Noch immer handelt es sich von der Feststellung einheitlicher Zustände. Oder ist ein verständiger Mann, welcher nicht — ganz abgesehen von den Vielen, was in der Kräftigung der Wehrkraft noch zu Stande zu bringen ist in Aussicht auf einen leider nur allzu wahrscheinlichen erneuerten Kampf — selbst in den inneren friedlichen Verhältnissen es für weit dringender und nützlicher hält von den vielen noch fehlenden gemeinschaftlichen Einrichtungen eine nach der andern zu berathen und einzuführen, als Freiheitsrechte zu formuliren? Dem es nicht von weit größerer Bedeutung ist, wenn z. B. ein gemeinsames deutsches Recht und Rechtsverfahren errungen wird, als eine Reichsgesetzgebung über Preßfreiheit, oder eine Münz- und Banken-Ordnung anstatt einer Reglung von Vereinen und Versammlungen? Auf grundrechtliche Bestimmungen können wir ohne allzugroße Entbehrung wohl noch warten, namentlich im Besitze der Rechte, welche die Verfassungen der einzelnen Staaten geben.

Allerdings ist dieß nicht die Ansicht der äußersten liberalen Partei. Sie giebt auch itzt noch gelegentlich Zeichen von Mißbilligung und von Ungeduld. Dieß ist nun menschlich sehr begreiflich, wenn auch nicht staatsmännisch. Eine Partei kann nicht gut, wenn sie sich nicht selbst aufgeben und für erloschen erklären will, den Grundgedanken verläugnen, aus welchem sie hervorgegangen ist, welcher sie zusammenhält und welcher ihr,

wenn auch unter andern Umständen, zu manchem Siege verholfen hat. Ihre Führer wollen sich dem Vorwurfe der Abtrünnigkeit und Flauheit nicht aussetzen. Diese Mißbilligungen sind aber von keiner großen Bedeutung. Wenn das Reich nicht den wünschenswerthen inneren Frieden hat, so sind daran nicht die noch unbefriedigten Forderungen der Ultraliberalen schuld, sondern die Zettlungen und die Unbotmäßigkeits-Gelüste der reichsfeindlichen, theils blinden theils herrschsüchtigen kirchlichen Gegner. Wenn diese aber auch dann, wenn es ihnen paßt, freiheitliche Forderungen aufstellen um solche alsbald zu verdrehen und zu mißbrauchen, so ist dieß nur eine Heuchelei weiter, welche von gar keinem Werthe für eine ernsthafte Beantwortung der vorliegenden Frage ist, außer etwa, daß dadurch zur umsichtigsten Vorsicht und zur entschiedensten Scheu vor der Phrase aufgefordert wird.

II.

Die Reichs-Zuständigkeit.

Eine Erörterung über das rechtliche und politische Wesen des Reiches war nicht möglich ohne manchfache Bezugnahme auf die demselben zugewiesenen Thätigkeits-Ziele und Kreise, also über seine Zuständigkeit. Mit dem hierbei zur Verwendung Gekommenen ist jedoch die Beantwortung der Frage, welche Aufgaben dem Reiche im Einzelnen gestellt sind, und welche zu verfolgen es also das Recht und die Pflicht hat, ferner welche Mittel im hiezu überwiesen wurden, keineswegs erschöpft. Einiges, was im Vorstehenden in seinen Grundbestimmungen festgestellt wurde, ist noch näher auszuführen und in seinen Consequenzen zu verfolgen, Anderes erst itzt ins Auge zu fassen.

Es erscheint aber dienlich zur Erleichterung der Uebersicht für die zu behandelnden Gegenstände nachstehende gesonderte Abschnitte zu bilden: Verhältniß der allgemeinen Zweck-Erklärung zu dem Inhalte der Verfassungsurkunde; Sinn und Tragweite des § 78 der Verfassungsurkunde; Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches; Schutz des Reichsgebietes; Schutz des innerhalb des Bundesgebietes geltenden Rechtes; Pflege der Volkswohlfahrt.

1.

In der Einleitung zu der Reichsverfassungs-Urkunde ist ausgesprochen, daß die gesammten deutschen Staaten einen ewigen das deutsche Reich zu benennenden Bund schließen zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben geltenden Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Die Verfassungsurkunde selbst enthält nun aber eine Reihe von Bestimmungen, welche theils den formellen Organismus des Reiches, theils völkerrechtliche Sicherheit und Interessenvertretung, theils die Rechtsordnung, theils endlich Gegenstände des allgemeinen Nutzens betreffen. Ein Schlußartikel läßt, bedingungsweise, Veränderungen der Verfassung zu.

Es ist in einer früheren Ausführung (s. Abhandlung I, S. 39) nachgewiesen, daß die verkündeten Zwecke für das neu zu schaffende Reich eine unzweifelte Einordnung in eine bestimmte Staatsgattung zur Folge haben, und zwar in die des Rechtsstaates. Auch ist (das., S. 52 fg.) zugegeben worden, daß aus dieser allgemeinen gesetzlichen Feststellung oberster Zwecke zwar wohl in einem einheitlichen Staate mit logischer Zwangskraft Forderungen auf die Anerkennung und Ausführung bestimmter Folgerungen abgeleitet werden können, dieß aber in einem Bundesstaate nicht unbedingt zuläßig sei, da es sich hier vor Allem von der nur thatsächlich zu erkennenden und nicht a priori bestimmbaren Vertheilung der Hoheit zwischen der Centralgewalt und den Mitgliedern handle. Allein damit ist die Frage noch nicht beantwortet, wie sich die Einzelbestimmungen der Verfassung zu der allgemeinen und sehr kurz gehaltenen Erklärung über die Zwecke des Reiches verhalten; mit anderen Worten: ob es die Absicht der Gründer des neuen Staatsgebäudes war, die in Betreff der Zwecke gebrauchten Worte in ihrem vollen Sinne und nur in diesem zu gebrauchen, ob folglich dieser durch den

sachlichen Inhalt der Urkunde — die Festsetzungen über den formellen Organismus kommen selbstverständlich bei dieser Untersuchung nicht in Frage — die zur vollständigen Ausführung gebracht werden sollte, und ob, bejahenden Falles, diese Absicht erreicht wurde?

Eine genauere Prüfung führt sehr bald zu gewichtigen Zweifeln, ob dem Allem wirklich so sei. Es findet sich nämlich, einer Seits bei einer Vergegenwärtigung der in die Verfassungs-Urkunde aufgenommenen Feststellungen, daß dieselben über den Wortlaut der allgemeinen Zweckbestimmung entschieden hinausgehen, diese also zu enge gefaßt ist; anderer Seits, daß die gebrauchten Worte zu allgemein sind und weder den Einzeln-Ausführungen in der Verfassung noch auch in der That dem Wesen eines Bundesstaates in solcher Weite entsprechen.

Was zunächst den Schutz des Reichsgebietes betrifft, so bedarf es nicht erst einer Ausführung, daß mit einer blosen Vertheidigung der Unverletzlichkeit und des Bestandes des Gebietes die Aufgabe eines Staates gegenüber von dem Auslande keineswegs erschöpft ist. Es sind auch sonst noch Rechte bald der Gesammtheit bald einzelner Angehöriger gegenüber von dem Auslande und in demselben zu vertreten, hauptsächlich aber ist für Verfolgung und Erreichung der Interessen, ebenfalls wieder des Staates oder des Volkes, zu sorgen, wobei selbstverständlich nicht blos Vertheidigungsmaaßregeln im gewöhnlichen Sinne des Wortes angewendet werden können. Daß dieses den Gründern der Verfassung vollkommen gegenwärtig war, erhellt auf das unzweideutigste aus einer ganzen Reihe von Bestimmungen der Verfassung. Abgesehen nämlich davon, daß (in Art. 3) jedem Deutschen, also Einzelnen, Anspruch auf den Schutz des Reiches gegenüber von dem Auslande zugesichert wird; abgesehen ferner davon, daß (nach Art. 11) der Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten ohne alle Beschränkung des Gegenstandes, ja sogar mit ausdrücklicher Erwähnung der in Art. 4 der Verf.-

Urk. aufgezählten Gegenstände, welche mit Vertheidigung des Reichsgebietes gar nichts zu thun haben, geordnet ist: wird dem Kaiser ganz im Allgemeinen die Beglaubigung und der Empfang von Gesandten und unbeschränkte Ernennung von Reichskonsuln zugetheilt, (Art. 11 und 56.) Hieraus ergiebt sich denn aber, daß der in der Einleitung gebrauchte Wortausdruck nicht richtig ist; folglich auch, daß aus demselben allein und an und für sich gegen eine für nöthig oder nützlich erachtete Reichseinrichtung in Betreff auswärtiger Angelegenheiten kein Beweis geführt werden kann.

Noch weniger glücklich ist der Ausdruck, daß der „Schutz des im Reichsgebiete gültigen Rechtes" einer der Zwecke des Reiches sei. Hier ist die Wortfassung einer Seits zu enge, anderer Seits zu weit. — Zu enge, weil die Worte Schutz des gültigen Rechtes die Gesetzgebung über Rechtsgegenstände gar nicht oder doch nur in ganz seltenen Fällen umfassen. Diese soll ja in der Hauptsache neues Recht, formell oder materiell, machen. Und dennoch enthält die Verfassung eine ganze Reihe von Gegenständen der Rechtsordnung, in welchen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung ausdrücklich zuerkannt ist. So namentlich in Art. 4, wo die Gesetzgebung über Obligationenrecht, Strafrecht, Handels- und Wechselrecht und das ganze gerichtliche Verfahren, sodann Bestimmungen über Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen, über Erledigung von Requisitionen, über Beglaubigung öffentlicher Urkunden, endlich über Schutz des geistigen Eigenthumes, über Patentwesen, über Presse und über Vereinswesen als Aufgabe des Reiches erklärt ist. — Auf der andern Seite ist der Wortlaut viel zu allgemein. Dem gültigen Rechte Schutz zu gewähren, ist vor Allem Sache der Gerichte, dann aber auch eines großen Theiles der sog. Rechtspolizei. Diese ganze Thätigkeit, welche eine der wichtigsten und umfangreichsten Aufgaben jedes Staates ist, dem Reiche und zwar ihm allein mit

Ausschluß der Einzelstaaten übertragen zu wollen, ist unzweifelhaft den Gründern eines Bundesstaates nicht entfernt in den Sinn gekommen, auch hat die Worte bis itzt Niemand so verstanden. Es ist richtig, daß in Art. 75 der R.Verf. ein allgemeines oberstes Reichsgericht für Fälle von Hoch- und Landesverrath in Aussicht genommen ist; es mag ferner sein, daß bei einem Fortschritte der Rechtsgesetzgebung, namentlich bei der Erlassung von Gesetzbüchern über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen und in Strafsachen, sich das Bedürfniß geltend machen wird, dem Reiche gewisse bestimmte Aufgaben, z. B. etwa die Errichtung von weiteren Gerichten, zu stellen; es ist möglich und selbst wünschenswerth, daß den in Art. 76 und 77 der Verfassung bedachten wenigen Fällen eines Eingreifens des Reiches zum Schutze öffentlicher Rechte noch weitere Bestimmungen ähnlicher Art beigefügt werden: allein niemals, so lange Deutschland kein Einheitsstaat ist, wird von einem nur vom Reiche ausgehenden allgemeinen und alle Beziehungen umfassenden Rechtsschutze die Rede sein und sein können. Nur in dem Sinne also kann die allgemeine Bestimmung aufgefaßt werden, daß das Reich Rechtsschutz im Innern verspricht, so weit es dazu allein oder doch in überwiegendem Maaße befähigt ist.

Nur mit der gleichen Beschränkung kann, endlich, verstanden werden, wenn als Aufgabe des Reiches die „Sorge für das Wohl des deutschen Volkes" ausgesprochen ist. Schon der Wortausdruck weist hier, eher als nicht wenigstens, darauf hin, daß nur von solchen Maaßregeln die Rede ist, deren Zweck nur dann erreicht werden kann, wenn eine Gleichförmigkeit des Gedankens und der Ausführung besteht. Es ist dabei nicht einmal nothwendig, und auch nicht gesagt, daß das Reich selbst eine solche Maaßregel durch seine eigenen Organe durchzuführen, oder auch nur die dazu erforderliche Gesetzgebung bis in alle Einzelheiten auszuarbeiten habe. Wenn nur der Zweck, für

das allgemeine Wohl zu sorgen, erreicht wird, kann die Anordnung und die Ausführung den Einzelstaaten verbleiben und das Reich sich damit begnügen die allgemeinen Grundsätze festzustellen und die Handhabung derselben zu überwachen. Auch hier wäre eine gegentheilige Auslegung geradezu unvereinbar mit dem Bestehen der Einzelstaaten; denn es gienge bei einer die Sorge für die Gesammtheit des Volkswohles in ganz Deutschland annehmenden Auffassung die ganze innere Verwaltung, die Polizei im weitesten wissenschaftlichen Sinne, an das Reich über. Was läßt sich nicht Alles unter Volkswohl begreifen? — Der Inhalt der Verfassungs-Urkunde zeigt denn auch ganz deutlich, daß dieses die richtige Auslegung nach dem Sinne der Gründer ist. Es ist allerdings in Art. 4 eine stattliche Reihe von Gegenständen, welche als wohlthätig für das gesammte deutsche Volk angesehen werden können, genannt, in Betreff welcher dem Reiche eine Zuständigkeit zustehe; und es beschäftigen sich sogar ganze Abschnitte des Grundgesetzes, (VI, VII, VIII, IX und X) mit näheren Bestimmungen in Betreff einiger dieser Aufgaben. Allein so wichtig diese Maaßregeln auch sein mögen, und so gewiß es den höchsten Nutzen für ganz Deutschland bringen wird, wenn sie einmal sämmtlich zu übereinstimmender Ausführung gebracht sind: so umfassen sie doch nicht entfernt die Gesammtheit der Fälle, in welchen nach den Auffassungen des Rechtsstaates die Staatsgewalt die Verpflichtung hat vernünftige Zwecke der Bürger zu fördern, weil und wo deren Kräfte nicht ausreichen. Ganze große Seiten des menschlichen Lebens sind gar nicht erwähnt; so die gesammte geistige Ausbildung, also Schule, Wissenschaft, Kunst, Sittlichkeit, Religiosität; ferner die Sorge für das körperliche Wohlbefinden, (mit der einzigen Ausnahme, daß „Maaßregeln der Medizinalpolizei" vom Reiche getroffen werden mögen.) Auch ist in Betreff der dem Reiche ausdrücklich vorbehaltenen Gegenstände weder vorgeschrieben, daß ihm die Gesetzgebung allein,

somit auch ganz ausführlich, zustehe, noch daß es die Ausführung durch seine eigene Organe zu besorgen habe. Im Gegentheile ist einmal, beim Bankwesen ausdrücklich gesagt, daß die „allgemeinen" Bestimmungen getroffen werden können und sollen, in einem andern Falle, wie oben bemerkt, sind nur „Bestimmungen" überhaupt genannt. Von einer Durchführung der Reichsanordnungen durch Reichsbeamte ist bis itzt nur bei dem Post- und Telegraphenwesen und dem Konsulatwesen die Rede, und nur sehr theilweise in Betreff der Zölle; alles Weitere, soferne es überhaupt schon angeordnet ist, wird durch die Organe der Einzelregierungen in deren gewöhnlichem Geschäftsgange besorgt. Ohne Zweifel ist dieses Alles noch sehr in den Anfängen begriffen und ist es wahrscheinlich, weil dringend nothwendig, daß allmählig weitere, vielleicht sehr ausführliche, Gesetze erlassen, neue Organe für unmittelbares Handeln des Reiches, zum Mindesten für eine Beaufsichtigung von seiner Seite, geschaffen werden; die Aufnahme neuer Zuständigkeitsgegenstände wird, trotz anfänglichen Widerstrebens des Particularismus, nicht zu umgehen sein: allein selbst alsdann wird die Sorge des Reiches für das Wohl des deutschen Volkes nur eine bedingte und beschränkte sein und bleiben.

Aus allem diesem ergibt sich denn, daß sich die in dem Eingange der Verfassungsurkunde enthaltenen allgemeinen Bestimmungen über die Zwecke des deutschen Reiches und die positiven einzelnen Feststellungen der Verfassung selbst keineswegs vollständig decken, wenn jene in ihrem unmittelbaren Wortlaute aufgefaßt werden wollten; daß sie vielmehr theils einschränkend, theils ausdehnend ausgelegt werden müssen, sowohl nach der Natur eines Bundesstaates, als auch, was noch von größerer und unmittelbarer Bedeutung ist, nach den zu derselben Zeit von denselben Factoren des allgemeinen Willens, den sämmtlichen deutschen Regierungen und der deutschen Volksvertretung, getroffenen Abmachungen. Es folgt aber namentlich

noch weiter daraus, daß eine umsichtige Erwägung aller Verhältnisse, Feststellungen und verfügbaren Mittel angestellt werden muß, ehe einer, an sich vielleicht ganz begründeten, Forderung einer neuen Reichsthätigkeit auch der Beweggrund zur Stütze gegeben werden kann, daß sie schon aus den Zweck-Verkündigungen der Verfassung sich ableiten lasse.

Damit ist denn aber keineswegs gesagt, daß diese allgemeinen Sätze keinen Werth haben. Im Gegentheile; sie bestimmen die Ziele der Reichsthätigkeit auf eine dankbar anzuerkennende Weise und fordern zu einer immer wieder erneuerten Prüfung auf, ob die Wirklichkeit auch bereits den anfänglichen Absichten entspricht. Sie sind gleichsam ein Programm, welches die neu entstehende staatliche Gestaltung aufgestellt hat, welches allerdings verständig begriffen werden muß, allein immhin ein Wecker für das politische Gewissen ist und in seiner Kürze wenigstens den Vortheil hat, sich Zeit und Umständen anzupassen.

2.

Fast bei jedem näheren Eingehen in die rechtlichen und politischen Zustände des Reiches stößt man auf den Art. 78 der Verfassungs-Urkunde, bald zufrieden mit seinem Vorhandensein, bald ihn im Wege findend. Von hervorragender Bedeutung ist er selbstverständlich in Betreff der Zuständigkeit des Reiches und seiner Organe. Deßhalb ist hier wohl auch der Ort ihn ausführlicher zu beleuchten; wenn auch vielleicht über das nächste Bedürfniß hinaus.

Der Artikel lautet denn aber:

> Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben.
>
> Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren

Verhältniß zur Gesammtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

Hier ist es denn vor Allem nothwendig, den Sinn dieser Bestimmung festzustellen, mit andern Worten zu untersuchen und zu entscheiden, was unter „Veränderungen der Verfassung" zu verstehen ist? Diese Worte lassen nämlich zweierlei Bedeutungen zu. — Entweder wird, in correcter wissenschaftlicher Ausdrucksweise, unter Verfassung die Gesammtheit derjenigen gesetzlichen Vorschriften verstanden, welche den Grundcharacter des Staates, nach Gattung und Art, den Inhalt und Umfang der Staatsgewalt, die formelle Organisation derselben und die Rechtsverhältnisse ihrer Träger und Diener, endlich die Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsgenossen ordnen. Es ist dabei ganz erwünscht, wenn diese Bestimmungen sämmtlich in Einer Urkunde vereinigt und systematisch geordnet sind; allein eine solche Zusammenfassung ist keineswegs nothwendig. Eine Verfassung besteht auch, wenn nur vereinzelte Gesetze die verschiedenen Verhältnisse bestimmen; selbst ungeschriebenes Recht kann einen Theil derselben bilden. — Oder aber wird Verfassung in dem Sinne von Verfassungs-Urkunde genommen, so daß der ganze Inhalt des betreffenden Grundgesetzes, welchen Gegenstandes und welcher Bedeutung er immer sein mag, als Gegenstand der Verfassung angenommen wird. Etwaigen späteren Novellen kann dieselbe Eigenschaft einer höheren Art von Recht gegeben werden; sie mögen aber auch, wenn dieses nicht ausgesprochen ist, unangesehen ihren Inhalt, zu den gewöhnlichen Gesetzen gehören. — Beide Begriffe decken sich nun keineswegs ganz. Eine Verfassungs-Urkunde kann Verhältnisse übergehen, welche ihrem Wesen nach unzweifelhaft Bestandtheile der Verfassung des Staates sind; sie kann aber auch, und es ist dieß sogar thatsächlich sehr häufig der Fall, Vorschriften über ganz untergeordnete Puncte enthalten, welche ohne alle

Bedeutung für das Wesen des Staates sind und ohne allen Einfluß auf dasselbe so oder anders bestimmt sein, sogar ganz fehlen könnten. Eine Verfassung im wissenschaftlichen Sinne umfaßt dagegen nur die nothwendigen Grundlagen des staatlichen Lebens.

Es ist daher keineswegs gleichgültig, in welcher Bedeutung in Art. 78 das Wort „Verfassung" gebraucht ist. Und zwar dieß um so mehr, als die vorliegende Verfassungs-Urkunde für das Reich einer Seits über sehr wesentliche Theile des Organismus noch keine Bestimmungen enthält, deren Ordnung längerer Erfahrung und günstigen Umständen überlassend, anderer Seits aber ganz unwesentliche Dinge aufgenommen hat. Während sicher der Grundcharacter der neuen staatlichen Gestaltung Deutschlands derselbe geblieben wäre, wenn das Reich das Monopol der Telegraphen nicht erhalten hätte, oder eine Reihe von Anordnungen über Postwesen, Eisenbahnen, selbst Kriegswesen in der Verfassungs-Urkunde fehlen würden, sind wichtige Verhältnisse ohne Regelung geblieben, die doch früher oder später erfolgen muß. So z. B. die Verwirklichung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, das Bestehen und die Stellung von Reichsministern, die Ordnung des Rechnungswesens; von mehr problematischen und zunächst nur der theoretischen Speculation überlassenen Fragen ganz abgesehen, also von einer zweiten Kammer des Reichstages, von Maaßregeln in Betreff des Bildungswesens u. s. w.

Es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß die Auffassung der „Verfassung" im Sinne der wesentlichen Grundgesetze die begrifflich richtigere wäre, und daß überdieß die angeordnete Erschwerung einer Aenderung hierbei eine durchweg verständige Anwendung fände. Dennoch muß man sich dafür erklären, daß in Art. 78 die V e r f a s s u n g s u r k u n d e, wie sie liegt und was sie enthalten mag, im Auge hat. Schon der Wortlaut des Gesetzes spricht hierfür. Im Eingange des Reichs-

grundgesetzes ist erklärt, daß das Reich „nachstehende Verfassung habe"; und der Schlußartikel bestimmt denn, wie bei „Veränderungen der Verfassung" zu verfahren sei. Das Wort muß denn aber doch an beiden Stellen in demselben Sinne genommen werden; es beziehen sich also die Vorschriften des Art. 78 auf die vorstehende Verfassung, wie sie eben für gut gefunden wurde und wie sie lautet. Sodann aber hätte ohne die größte Unklugheit und ohne daß ein Keim zu endlosen Zweifeln und Streitigkeiten gelegt worden wäre, eine Anordnung über Aenderungen der materiellen Verfassung (um diesen Ausdruck gebrauchen zu dürfen) nicht so knapp und ohne alle nähere Bezeichnung der auf solche Weise zu behandelnden Satzungen gegeben werden können, während der Artikel vollkommen genügt, wenn er die voranstehende Verfassungs-Urkunde im Sinne hat. Dieß sind wohl auch die Gründe warum, wie es scheint, bis itzt Niemand die Sache anders verstanden hat.

Dieses vorausgeschickt und angenommen ergeben sich denn aber nachstehende Folgerungen und Bemerkungen:

1. Der als „ewig" geschlossene Bund des deutschen Reiches soll nicht auch unveränderlich sein; vielmehr ist ihm ein gesetzlicher Weg zu Veränderungen geöffnet. Dieß kann aber nur gelobt werden. Eine neuen Bedürfnissen und Auffassungen zugängliche Veränderlichkeit ist ohne Zweifel überhaupt in staatlichen Dingen das richtige und nothwendige; doppelt aber bei einem Werke, welches nur zur Befriedigung der nächsten Bedürfnisse geschaffen wurde, bei dem manches an sich nicht Wünschenswerthe nachgegeben werden mußte um das Zustandekommen überhaupt zu ermöglichen, und an das neue Forderungen bald genug herantreten werden. Und daß die rechtliche Erlaubtheit von Veränderungen, welche sich freilich auch von selbst verstanden hätte so bald sie nicht ausdrücklich verboten war, auch ausdrücklich ausgesprochen ist, hat jeden Falles den Werth, daß üblem Willen ein Vorwand und ein heuchlerisches Bedauern

genommen wird. — Es ist zwar schon von particularistischer Seite der Satz aufgestellt worden, daß die Reichsverfassung im Vertragswege zu Stande gekommen sei, die einzelnen Bestimmungen derselben die Bedingungen dieses Vertrages bilden, Verträge aber gehalten werden müssen, also Neues nicht nachträglich beigefügt werden dürfe. Hiergegen ist aber zunächst geltend zu machen, daß in diesem Vertrage ausdrücklich Veränderungen desselben für zulässig erklärt, sogar die Formen der Zustandebringung festgestellt sind. Von einem Vertragsbruche kann also bei Erweiterung der Reichszuständigkeit, falls sie verfassungsmäßig zu Stande kommen, gar keine Rede sein. Selbst aber wenn eine solche Vorsorge nicht getroffen wäre, kann doch verständigerweise eine starre Unveränderlichkeit der Verfassung ohne alle Rücksicht auf später erst eintretendes Bedürfniß, auf unzweifelhafte Erfahrung, auf vielleicht drohende Gefahr nicht als Grundsatz aufgestellt werden; doppelt nicht, wenn, wie hier notorisch der Fall ist, bei der Gründung einer Verfassung nur für das Allgemeinste und nächst Liegende gesorgt, das Weitere späterem Ausbaue überlassen werden wollte. Ein solcher Zustand mag formell juristisch festgehalten werden, practisch und politisch ist er unmöglich; er würde zur Vernichtung des Bestehenden sei es durch einen rettenden Gewaltschritt sei es durch eigene Imbecillität führen. Der berüchtigte Satz: fiat justitia pereat mundus kann somit nicht geltend gemacht werden. Theils besteht, wie bewiesen, ein Recht auf Unveränderlichkeit nicht; theils ist das Sprüchwort überhaupt widersinnig und barbarisch.

2. Von sehr großer Bedeutung ist, daß die Verfassungsveränderungen im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung vorgenommen werden können, soweit der Reichstag dabei in Frage steht. Mit kecker Hand sind alle jene Bedingungen und Formen beseitigt, durch welche in den meisten anderen Verfassungen (die englische allerdings ausgenommen) Verfassungsver-

änderungen erschwert werden. Es bedarf weder einer eigens zu dem besonderen Zwecke gewählten und vielleicht eigenthümlich eingerichteten Versammlung der Volksvertretung; noch in dem Reichstage einer bestimmten größeren Stimmenmehrheit; noch endlich einer wiederholten Zustimmung auf verschiedenen Reichstagen oder nach Ablauf bestimmter Zwischenfristen. Eine Verfassungsveränderung wird wie jedes andere gesetzgeberische Geschäft behandelt. — Unzweifelhaft widerstreitet dieses einer weitverbreiteten Ansicht, welche einer Seits eine möglichst große Stabilität der Grundgesetze für rathsam erachtet, damit sich dieselben vollständig einleben im Volksbewußtsein und auch Zeit vorhanden sei zum allmähligen Ausbaue durch Ausführungsgesetze; anderer Seits blos augenblicklichen Strömungen der Meinung ohne innere Berechtigung oder gewaltsamen selbstsüchtigen Planen einen Damm gesetzt zu sehen wünscht. Auch soll keineswegs in Abrede gezogen werden, daß eine Erleichterung von Veränderungen möglicherweise wirklich mißbraucht werden und Schaden bringen kann. Dennoch ist im Großen und Ganzen die getroffene Einrichtung zu billigen. Einmal steht dem Nutzen einer Erschwerung von Veränderungen auch ein manchfaches Uebel gegenüber, welches jenen mehr als die Wage hält. Dringend Nothwendiges kann verhindert werden, wenn sich Gedankenträgheit, Eigensinn oder Selbstsucht mit Benützung schwer zu handhabender Formen an das Bestehende anklammert. Es mag, wo die Erschwerung in einer Hinausschiebung des endgültigen Beschlusses besteht, gute Gelegenheit verloren, der Eintritt eines von allen Seiten gewünschten Vortheiles sinnlos verzögert werden. Es ist keineswegs unmöglich, daß die durch Formen natürlich nicht befriedigte Nothwendigkeit zu einem ungesetzlichen und gewaltsamen Schritte drängt, welcher dann eine Verwüstung in dem sittlichen Bewußtsein des Volkes anrichtet, auch leicht, einmal unternommen, nicht an der wünschenswerthen Gränze stehen bleibt. Sodann

aber wäre insbesondere eine starre Unbeweglichkeit der itzt bestehenden Verfassung des Reiches bei der oben angedeuteten Unfertigkeit derselben besonders unzweckmäßig und unklug gewesen. — Die leichtere Bewegung des Reichstages ist aber um so unbedenklicher, als

3. zwei einem Aenderungs-Beschlusse von Seiten der Regierungen entgegenstellbare Hindernisse gar sehr ins Gewicht fallen. Einmal ist nämlich ein Antrag auf eine Abänderung der Verfassung verworfen, wenn sich nur 14 Stimmen im Bundesrathe gegen ihn aussprechen. Zweitens kann ein Sonderrecht, welches einem bestimmten Staate bewilligt ist, nur mit dessen freier Zustimmung abgeändert werden. — Hier ist denn von vorne herein Manches zu bedenken und nicht Alles zu loben. Zunächst muß, um gerecht zu sein, bemerkt werden, daß die fraglichen Bestimmungen nicht Ergebnisse freier staatsmännischer Erwägung, sondern eines äußeren Zwanges sind. Der Beitritt Bayern's und Württemberg's zum Reiche war nur unter der Bedingung der Einräumung solcher Ausnahmen zu erlangen. Wenn diese zu bedauern sind, so trifft also wenigstens nicht die Mehrheit der verfassunggebenden Factoren ein Tadel. Auch nicht in Betreff der Einräumung. Denn will man nicht ideelle Forderungen in der Politik stellen sondern den Thatsachen Rechnung tragen, so darf man bei der Beurtheilung des itzt bestehenden Gesetzes nicht übersehen, daß ein Staat von fünf Millionen Einwohnern, wie Bayern, ferner eine in manchfacher Beziehung eigenthümlich geartete Bevölkerung einem Bundesstaate, der des Beitrittes eines solchen Mitgliedes bedarf, immerhin besondere Forderungen stellen kann. Anderer Seits läßt sich freilich auch nicht läugnen, daß den durch die freie Bewegung des Reichstages glücklich vermiedenen Uebeln einer unzeitigen Verzögerung oder gehässigen Verweigerung hier wieder, und wohl selbst in aufregenderer Art, Raum verschafft ist; und namentlich wenn Preußen der Ein-

legung eines Veto entschieden abgeneigt ist, üble und vielleicht sehr weit greifende Mißverhältnisse unter den Regierungen entstehen können. Wie dem nun aber sein mag, jeden Falles muß das Reich zunächst, und voraussichtlich noch auf längere Zeit, mit diesen Einrichtungen leben, und es kann sich nur von deren richtiger Kenntniß und Auslegung handeln. — Selbstredend ist die erste der beiden Bestimmungen, nach welcher schon 14 Stimmen im Bundesrathe einen Antrag auf Verfassungs-Veränderung abweisen können, die bedeutendere, da sie sich nicht blos auf einige Ausnahmsrechte, sondern auf den ganzen Umfang der Thätigkeit, sowie auf die formelle Organisation des Reiches bezieht. Auch die geringste Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches ist ihr unterworfen. Sie ist aber an die Stelle eines Satzes der Verfassung des norddeutschen Bundes getreten, welcher erst einer Minderheit von einem Dritttheile der Stimmen ein Veto einräumte. Der Unterschied ist bedeutend, da bei der itzigen Stimmenzahl im Bundesrathe (58) erst 20 Stimmen ablehnen könnten, welche denn doch schwerer zusammen zu bringen wären. Wie die Dinge itzt liegen, hat also nicht nur Preußen sein schon früher besessenes Recht, daß gegen seinen Willen keine Verfassungsveränderung beschlossen werden kann, (was ganz natürlich ist bei seiner Machtstellung im Reiche,) beibehalten, sondern es steht auch einer Vereinigung von Bayern, Sachsen und Württemberg frei jede ihnen misliebige Neuerung zu verhindern. Daß dieß schon an sich, namentlich aber bei der wohl nicht selten gerade bei den Regierungen dieser Staaten gleichmäßig hervortretenden Abneigung gegen neue Einräumungen an das Reich, von großer Wichtigkeit ist, bedarf nicht erst eines Beweises. (Noch auffallender freilich wäre es, wenn sich die nöthige Anzahl kleiner und kleinster Staaten zusammenthun würde um, wozu sie formell unzweifelhaft berechtigt wären, eine von allen übrigen gewünschte Verfassungsveränderung abzuweisen; doch ist that-

sächlich ein solcher Schritt kaum zu befürchten und mag daher außer Betrachtung bleiben.) Es ist nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich, daß durch dieses Minoritäts-Veto Veränderungen verhindert werden werden, welchen sowohl der Reichstag mit überwiegender Stimmenzahl, als auch die große Mehrzahl der Regierungen geneigt gewesen wären, für welche somit die Vermuthung der Nützlichkeit wo nicht der Nothwendigkeit gesprochen hätte. Jeden Falles wird zur Vertheidigung der Verhinderungs-Berechtigung nicht geltend gemacht werden können, daß dieselbe bei dem Mangel eines mäßigenden Elementes im Reichstage eine wünschenswerthe Schranke gegen demagogische Bestrebungen bilde; denn wenn die Mehrheit der Regierungen, Preußen an deren Spitze, einen Vorschlag für annehmbar erachtet, kann kaum Gefahr in dieser Richtung bestehen. Man gebe der Wahrheit die Ehre. Die Einräumung des Art. 78 hatte nicht die Wahrung des allgemeinen Rechtes und Wohles zum Zwecke, sondern die Schonung particularistischer, wirklicher oder vermeintlicher, Interessen. In diesem Sinne wird sie denn auch in der Regel gebraucht werden; und nichts ist unsicherer, als daß eine Scheue vor dem Tadel der öffentlichen Meinung eine selbstische Anwendung zu verhindern im Stande sein wird. Unter allen Umständen wird der Ausbau der Verfassung des Reiches nicht gefördert. — Nicht so leicht ist es, ein Urtheil über die zweite Hinderungs-Bestimmung zu fällen, welcher zu Folge Sonderrechte, welche einem Staate gegenüber von der Gesammtheit eingeräumt sind, (also wesentlich Bayern, schon in weit geringerem Grade Württemberg) nur mit Zustimmung des Berechtigten eine Aenderung erleiden können. Einer Seits war allerdings ein solches Zugeständniß, wenn einmal Sonderrechte verwilligt waren und einen Werth haben sollten, nicht zu vermeiden. Wären dieselben doch sonst in beständiger, und schwerlich immer in der Ferne drohender, Gefahr gewesen von einer ihnen abgünstigen einfachen Mehrheit des Reichstages und

von einer ebenfalls naturgemäß Gleichheit verlangenden Mehrheit des Bundesrathes beseitigt zu werden; und es war ganz natürlich, daß sich die Berechtigten hiergegen zu sichern suchten, und daß dieses Begehren ihnen verwilligt werden mußte. Es lagen förmliche Verträge vor, welche nur mit allgemeiner Zustimmung gelöst werden konnten. Auf der andern Seite aber ist auch nicht zu verkennen, daß diese unvermeidliche Bestimmung sehr üble Folgen haben kann, voraussichtlich haben wird. Die fraglichen Sonderrechte sind ein großes Hinderniß für die deutsche Einheit in sehr nothwendigen Beziehungen, und wäre daher ihre Beseitigung ebenso wünschenswerth, als itzt wenig auf sie zu rechnen ist. Bei den betreffenden Regierungen, und auch wohl vielfach bei den Bevölkerungen und Ständeversammlungen, namentlich in Bayern, ist wohl zunächst geringe Geneigtheit zum Aufgeben der Ausnahmsstellung vorhanden. Ob und wann Beweisführung, üble Erfahrung, äußerer Druck eine andere Gesinnung erzeugen werden, ist abzuwarten, nicht vorauszusehen. — Ueber die Art und Weise, wie die Zustimmung zur Aufgebung eines Sonderrechtes gültig erfolgt, kann kein Zweifel sein. Die Erklärung der betreffenden Regierung im Bundesrathe genügt für das Reich. Dagegen kann die Nothwendigkeit einer Zustimmung der betreffenden Landesversammlung, je nach dem sachlichen Inhalte des fraglichen Rechtes, für die Regierung nothwendig sein, welche sich also derselben vor ihrer Abstimmung im Bundesrathe versichern muß, wenn sie sich nicht schweren inneren Verwicklungen aussetzen will [1]).

1) Vgl. Westerkamp, Reichsverfassung, S. 81 fg.; Riedel, Reichsverfassungs-Urkunde, S. 168. — Wenn Letzterer der Ansicht ist, daß die Einholung einer Zustimmung der Landesversammlung bei einer einfachen Verfassungsveränderung (Art. 78, Abs. 1.) nur in dem Falle für die Regierung nothwendig sei, wenn ein besonderes Gesetz dieselbe verlange, weil durch Annahme der Reichsverfassung von Seiten der Landesvertretungen auch der Vollziehung von Verfassungsveränderungen durch die Träger der Reichsgewalt zugestimmt und also auf eine unmittelbare Mit-

4. In Art. 78 ist kein Unterschied gemacht unter den „Veränderungen der Verfassung“. Es gilt also für jede Art

---

wirkung Verzicht geleistet worden sei, überdieß der Reichstag, in welchem die Bevölkerung des Landes auch vertreten werde, mitzuwirken habe: so unterliegt dieß doch großen Zweifeln. Jeden Falles sind die angeführten Gründe nicht durchschlagend. Daß eine Landesversammlung mit der Zustimmung zu der Reichsverfassung sich auch mit allen Veränderungen derselben einverstanden erklärt und jeder Einwirkung auf die Abstimmung ihrer Regierung zu einer solchen entsagt habe, ist eine offenbare petitio principii. Davon handelt es sich ja eben. Daß sie zu der Form der Abänderung ihre Zustimmung erklärt hat, ist richtig; allein die Frage ist, ob sie sich auch jeden Inhalt einer solchen gefallen lassen muß. Was aber die Mitwirkung des Reichstages betrifft, so ist dieser nicht zur Wahrung der Rechte und der Interessen der Einzelstaaten berufen, er kann also auch nicht für die gesetzlichen Vertreter derselben fungiren; davon abgesehen, daß mit einziger Ausnahme der auf Preußen fallenden Anzahl von Reichstagsmitgliedern, die von den übrigen Bundesstaaten zu stellenden immer in großer Minderzahl sind, also keinerlei Sicherheit für eine Geltendmachung ihrer Ansicht gewähren. Offenbar muß unterschieden werden. In vielen Fällen wird eine Veränderung an der Reichsverfassung die gesetzlichen Zustände der Einzelstaaten ganz unberührt lassen, lediglich von Bedeutung für die Organisation des Reiches selbst sein. Dann haben auch die Ständeversammlungen dieser Staaten kein Recht der Einmischung. Freilich ist auch dann möglich, daß das Ministerium wegen seiner Haltung zur Verantwortung gezogen werden kann, (s. hierüber unten, Abhandlung V, am Ende;) allein eine vorhergehende Zustimmung der Vertretung ist in solcher Unterstellung so wenig nothwendig, als bei zahlreichen Regierungshandlungen, für welche doch eine Verantwortung eintreten kann. Anders aber verhält es sich bei solchen Veränderungen der Reichsverfassung, welche auch Aenderungen in den Landes-Verfassungen und -Gesetzgebungen zur Folge haben. Zu solchen einseitig mitzuwirken, sind die Regierungen nicht berechtigt; sie brauchen vielmehr die für solche Fälle vorgeschriebene Zustimmung der Volksvertretung. Geben sie dessen unerachtet ihre Stimme im Bundesrathe einseitig dafür ab, so ist zwar, nach dem allgemeinen Grundsatze, daß der Bundesrath weder das Recht noch die Pflicht hat, eine von dem Bevollmächtigten Namens ihrer Staaten abgegebene Erklärung in Zweifel zu ziehen, dieselbe gegenüber von dem Reiche gültig und bindend; allein es geschieht dieß auf ihre Gefahr. Es ist möglich, daß die Stände sachlich einverstanden sind und dann auch formell keine Schwierigkeit machen; es kann die Regierung vielleicht mit Erfolg Indemnität erlangen je nach der Sachlage: aber ebensowohl ist denkbar,

derselben, wie sie auch sei, die gleiche Vorschrift, daß sie im Wege der Gesetzgebung vorgenommen werden kann und soll, aber ein Widerspruch von 14 Stimmen im Bundesrathe sie verhindert; und es ist durchaus unzulässig Unterschiede zu machen, nur einen Theil den Vorschriften des Art. 78 unterstellen, für andere aber eine andere Behandlungsweise fordern zu wollen. Wo der Gesetzgeber nicht unterschieden hat, darf auch Wissenschaft und Uebung nicht unterscheiden. Daher muß man sich namentlich gegen die, von einzelnen Stimmen vertheidigte, Ansicht entschieden aussprechen, daß zwar die an der bestehenden Verfassung und innerhalb derselben beabsichtigten Veränderungen in der vorgezeichneten Art zu behandeln seien, dagegen Bestimmungen, welche über diese Verfassung hinausgehen, nur im Wege eines neuen vertragsmäßigen Abkommens, also mit freier Zustimmung sämmtlicher Bundesglieder, zu Stande gebracht werden können. Diese Unterscheidung ist rein willkürlich und schlägt den klaren Buchstaben des Gesetzes ins Angesicht. „Veränderungen der Verfassung, so lautet dieses, erfolgen im Wege der Gesetzgebung." Eine Veränderung der Verfassung aber, und nur eine solche, ist es, wenn Zusätze zu den bisherigen Feststellungen gemacht, wesentliche Erweiterungen derselben vorgenommen werden wollen. Davon ganz abgesehen, daß eine Unterscheidung der behaupteten Art practisch zu den größten Unzuträglichkeiten führen, ewigen Streit erzeugen, als Handhabe zur Verhinderung aller und jeder Verbesserung benützt werden könnte. Die Bestimmung des Art. 78 mag weit gehen und unter Umständen einem Einzelstaate sehr gegen seinen

---

daß die Ministerverantwortlichkeit in Anspruch genommen wird. Selbstverständlich wird durch das im einzelnen Bundesstaate für gut befundene Verfahren, welcher Art und welchen Ausgangs es sei, die Rechtsbeständigkeit der vom Reiche beschlossenen Veränderung nicht berührt; dasselbe ist lediglich Sache des inneren Staatsrechtes. — Im Wesentlichen gleicher Ansicht ist Auerbach, das neue deutsche Reich, S. 41 fg.

Willen eine neue Verpflichtung oder Beschränkung auferlegen; allein auch sie bildet einen Bestandtheil des vertragsmäßig zu Stande gekommenen Bundes und jeder Contrahent hat sich ihr und ihren Folgen frei unterworfen.

Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß diese vollständig gleiche Behandlung aller Verfassungs-Aenderungen nicht auch zu einem Bedenken Veranlassung gebe; nur liegt dieses in ganz anderer Richtung, als die eben widerlegte Behauptung. Es bedarf nämlich nicht vielen Nachdenkens um zu erkennen, daß es in der That zweierlei Arten von Aenderungen giebt. Einmal kann es sich von einer Abänderung in dem Organismus der Verfassung handeln. So z. B. wenn von einer Umgestaltung des Art. 78 die Rede ist; oder von einer Beschränkung des activen Wahlrechtes; oder von der Aufhebung der Nothwendigkeit einer Wiederwahl eines Reichstagsmitgliedes im Falle einer Beförderung. Sodann aber mag eine Veränderung in sachlichen Bestimmungen beantragt werden. Also etwa eine Erweiterung oder Verengerung der Zuständigkeit des Reiches; eine Beschränkung der allgemeinen Wehrpflicht; eine andere Bestimmung in Betreff des Fahneneides; ein Verbot der Bestellung von fremden Konsulaten bei den Einzelstaaten. Hier kann man denn immerhin der Ansicht sein, daß es wohl möglich, vielleicht räthlich, gewesen wäre, für Umgestaltungen der ersteren Art eine andere Beschlußfassung festzustellen als für die zweite, und zwar für diese eine weniger erschwerende. Während es bei organischen Veränderungen bei der Ablehnung durch 14 Stimmen hätte bleiben mögen, würde es für sachliche Aenderungen etwa genügt haben, wenn erst einem Viertheile oder einem Drittheile der Stimmen im Bundesrathe ein Veto eingeräumt worden wäre. Die itzige Einrichtung erschwert namentlich bei unwichtigen Gegenständen eine Verbesserung außer Verhältniß zu ihrer Bedeutung. Zu einem Streite darüber, ob eine Aenderung der einen oder der andern Gattung ange-

höre, hätte es bei der sichtlichen Verschiedenheit derselben nicht wohl kommen können.

5. Von großer Wichtigkeit ist eine Entscheidung darüber, ob die Vorschrift des Art. 78 auch Anwendung erleidet auf Beschlüsse, welche in der Verfassungsurkunde gar nicht erwähnte Gegenstände betreffen? Daß solcherlei Beschlüsse in unbestimmbarer Zahl und von verschiedenster Art gefaßt werden können, bedarf nicht erst eines Beweises; ist doch sogar schon ein, wenn auch kleiner, Anfang damit gemacht, (Unterstützungen des germanischen Museums, einer Alterthumssammlung in Mainz,) und andere, zum Theile sehr wichtige, Anträge stehen in bestimmtester Aussicht. — Auf den ersten Blick bieten sich zweierlei einander geradezu entgegenstehende Beantwortungen der aufgeworfenen Frage dar. Entweder nämlich ist die Ansicht denkbar, daß sich der Art. 78 nur auf den Inhalt der Verfassungs-Urkunde beziehe, alles außerhalb derselben Vorgehende also nicht durch denselben geordnet werde, sondern im gewöhnlichen Geschäftswege zu behandeln sei, namentlich mittelst absoluter Majorität im Bundesrathe. Oder aber kann man möglicherweise den Satz aufstellen: jeder Beschluß, welcher den Thätigkeitskreis des Reichs außerhalb der von der Verfassung gezogenen Linie erweitere, sei an sich eine Veränderung der Verfassung, somit dem Art. 78 unterworfen. Beide Ansichten halten jedoch in ihrer Absolutheit keine nähere Prüfung aus. Der ersteren steht entgegen, daß allerdings Beschlüsse über Gegenstände, deren die Verfassungs-Urkunde nicht erwähnt, möglich sind, welche mittelbar oder unmittelbar bestehende Einrichtungen wesentlich verändern, sei es durch Ergänzungen und Erweiterungen des Organismus, sei es durch ein neues Verhältniß eines an sich nicht veränderten Organes. Man nehme z. B. die Errichtung eines Oberhauses im Reichstage. Hier spricht offenbar die ratio legis für Unterstellung unter Art. 78. Anderer Seits lassen sich gar wohl Beschlüsse denken, welche

von keinerlei Einfluß auf irgend eine der verfassungsmäßigen Aufgaben des Reiches oder auf irgend eine Form seiner Regierung sind; so z. B. die Zuerkennung von Nationalbelohnungen. Bei solchen spricht denn dieselbe ratio legis, nämlich die Absicht Veränderungen in verfassungsmäßig übernommenen Pflichten nicht ohne überwiegende Zustimmung der Bundesregierungen zu Stande kommen zu lassen, gegen die Anwendung des Art. 78, da von einer solchen Veränderung keine Rede ist. — Offenbar müssen die in Frage stehenden Beschlüsse vorerst nach ihrer verschiedenen Beschaffenheit gesondert werden, um eine richtige Entscheidung möglich zu machen. Eine irgend vollständige apriorische Auffindung und Aufzählung aller solcher Beschlüsse ist freilich nicht denkbar; sie ist aber auch nicht nothwendig, da die möglichen Gattungen unterschieden werden können, deren Aufstellung aber hinreicht zu Uebersicht und Schlußziehung. Es lassen sich nämlich bei genauerem Zusehen vier Kategorieen unterscheiden. Zuerst Beschlüsse, welche dem Organismus der Reichsgewalt einen neuen Zusatz zu geben beabsichtigen. So also ein Oberhaus, ein Rechnungshof, ein Staatsgerichtshof, ein oder mehrere Fachministerien. Zweitens Beschlüsse, welche einen Zusatz zu der ausschließenden Zuständigkeit des Reiches veranlassen wollen, damit denn aber die in der Verfassungsurkunde gezogene Gränze zwischen Reichs- und Sonderhoheitsrechten verrücken würden. Beispiele: Unbeschränkte Civilgesetzgebung, eine Controle des Begnadigungsrechtes oder des Gefängnißwesens, Gesetze über Bildungs- oder Sittenwesen mit ausschließender Zuständigkeit des Reiches oder wenigstens mit zwingenden Vorschriften für die Einzelstaaten. Drittens Beschlüsse zu Einführung neuer Reichsanstalten, welche die Hochheitsrechte der Einzelnen unberührt lassen, indem sie nur neben den Landeseinrichtungen ohne Aenderung derselben und ohne Verminderung des Landesgesetzgebungsrechtes bestehen sollen, oder weil die Einzelstaaten keine Anstalten dieser Art hatten, vielleicht

gar nicht haben konnten. Hierher gehören denn etwa: Errichtung einer Reichsakademie der Wissenschaften oder der Künste; Nationalmuseen; Erwerbung überseeischer Kolonieen oder Flottenstationen; aber auch die Ergreifung von Schutzmaaßregeln gegen Angriffe innerer Feinde [1]). Viertens endlich Beschlüsse, welche nur einer einzelnen Handlung des Reiches auf einem von der Verfassung nicht in Betrachtung gezogenen Felde Veranlassung geben wollen, ohne daß sich daran eine bleibende Thätigkeit oder eine stehende Einrichtung knüpfte. So etwa die Errichtung eines Denkmales, die Verleihung einer Belohnung für eine Erfindung, die Unterstützung einer Entdeckungsreise. — Es kann nun darüber nicht wohl ein Zweifel bestehen, daß sich diese verschiedenen Gattungen von Beschlüssen außerhalb der bestehenden Verfassung keineswegs in dem gleichen Verhältnisse zu Art. 78 befinden, und daß somit auf die oben aufgeworfene Frage keine einfache Antwort gegeben werden kann. Außer Streit liegt, daß ein Zusatz zu dem bestehenden Organismus des Reiches immer auch eine Veränderung desselben in sich begreift. Ein Umbau oder ein Anbau an ein Gebäude läßt dasselbe nicht, wie es war, wenn auch das bisher Bestandene keine Umgestaltung erfährt. Solche neue organische Einrichtungen unterliegen also der Vorschrift über Verfassungsveränderungen. Dasselbe ist, ebenso unbestreitbar, der Fall bei einer Ausdehnung der Zwangscompetenz des Reiches, wenn dadurch eine nothwendige Beschränkung bisher geübter, oder wenigstens zustehender, Hoheitsrechte der Einzelstaaten eintritt. In beiden Fällen ist denn auch, unseres Wissens, diese Anwendbarkeit des Minderheits-Veto's noch von Niemand bestritten worden, so ungerne man vielleicht auch die Anwendung sah. Dagegen ist kein ersichtlicher Grund vorhanden, warum dem Willen der Reichsorgane ein künstliches Hinderniß ent-

1) S. hierüber Abhandlung I, S. 80 fg.

gegengesetzt werden sollte und dürfte, wenn es sich von neuen, in der Verfassung nicht berücksichtigten Maaßnahmen handelt, welche mit den hergebrachten und möglichen Regierungsrechten der einzelnen Mitglieder gar nicht collidiren und die beliebige Ausübung, selbst ausgedehntere Geltendmachung derselben frei gestatten. Die Gründung einer Reichsakademie der Wissenschaften hindert den einzelnen Staat in keiner Weise seine bisherige Landesakademie fortbestehen zu lassen, ja dieselbe nach Belieben zu verbessern und zu erweitern. Er mag sich, wenn es ihm beliebt, mit dem Reiche in einen förmlichen Wettlauf um Nützlichkeit und Ruhm einlassen. Eine überseeische Flottenstation hat kein einziger deutscher Staat gehabt, weil keiner eine Flotte besaß; die meisten konnten gar keine haben als rein inländisch gelegen. Es würde also durch Erwerbung und Erhaltung einer solchen Anstalt kein Recht eines derselben beschränkt werden; daher kann denn auch vernünftigerweise kein besonderes Veto eingeräumt werden. Maaßregeln zum Schutze des Reiches zu treffen, ist nicht die Aufgabe, also auch nicht das Recht des einzelnen Staates, sondern der Gesammtheit; sie verfährt dabei, da Gegentheiliges nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, in gewöhnlicher Weise. Nicht zu übersehen ist bei dieser ganzen Gattung von Maaßregeln, daß es keineswegs immer förmlicher Reichsgesetze zu ihrer Verwirklichung bedarf. Wo nicht von der Auflegung von Zwangsverpflichtungen oder von Strafandrohungen die Rede ist, wird häufig schon die Angelegenheit durch Verwilligung der erforderlichen Geldmittel durch den Reichstag genügen, oder selbst im Wege der Verordnung von Kaiser und Bundesrathe vorgegangen werden können. Daß endlich die vereinzelt stehenden und mit ihrer Vollziehung erledigten Handlungen des Reiches dem Art. 78 nicht untergeordnet sind, bedarf nicht erst eines Beweises. Es ist ja bei denselben von einer Veränderung der Verfassung oder einer Beeinträchtigung rechtlich zustehender Einzelnrechte gar keine

Rede. Es werden solche ungewöhnliche Beschlüsse wohl selten vorkommen, dann aber, so ist zu hoffen, dem Reiche zur Ehre, der Gesammtheit zum Nutzen und Anreiz, Allen zur Stärkung des Nationalbewußtseins dienen. Solche Beschlüsse dem Veto einer kleinen Minderheit auszusetzen, wäre mehr als jämmerlich.

6. Es besteht keine ausdrückliche Bestimmung darüber, ob die in gesetzlicher Weise zu Stande gekommenen Verfassungs-Aenderungen (Verfassungs-Novellen) ebenfalls der Vorschrift des Art. 78 unterworfen sind, somit eine beabsichtigte Wiederveränderung derselben auch durch das Veto von 14 Stimmen verhindert werden kann. Die Bejahung der Frage kann aber wohl einem ernsthaften Zweifel nicht unterliegen. Diese Veränderungen treten an die Stelle der bisherigen Vorschrift der Verfassungs-Urkunde und nehmen somit alle Eigenschaften derselben an. Auch wenn blos Zusätze zu der bestehenden Verfassung gemacht werden, bilden solche fortan integrirende Theile des Grundgesetzes und sind wie dieses zu behandeln, wie sie ja auch die ganze rechtliche Geltung derselben in allen Beziehungen haben.

3.

Dem Reiche steht, nach Art. 4 der Verf.Urk., zur Erreichung seiner Zwecke das Recht der Gesetzgebung nach Art. 7 und 17 die Befugniß zur Erlassung von Verordnungen, nach dem letzten Artikel das Recht und die Pflicht zur Beaufsichtigung der Vollziehung des Angeordneten zu. Es fehlt also nicht an den Mitteln zur Erreichung der Zwecke. Doch kann nicht verschwiegen werden, daß Manches in diesen Beziehungen noch unfertig und unklar ist. Glücklicherweise am wenigsten in Betreff der Gesetzgebung.

1. Es sind förmliche Gesetze durch welche das Reich in erster Linie seinen befehlenden Willen ausspricht. Sie enthalten also rechtliche Verpflichtung für sämmtliche Reichsangehörige, somit für die Regierungen der Einzelstaaten, für deren

Ständeversammlungen und für die einzelnen Unterthanen, und sie gehen nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 2 der V.U. den Landesgesetzen, also auch den Verfassungen der Einzelstaaten, vor. Einem Ungehorsame von Unterthanen haben zunächst die Landesregierungen innerhalb ihres Gebietes entgegenzutreten. Unterlassen sie diese ihre verfassungsmäßige Pflicht, oder reicht ihre Macht nicht aus, so ist, nach Art. 19 der V.U., durch eine vom Bundesrathe beschlossene und vom Kaiser vollzogene Execution die Befolgung zu erzwingen. Diese kann somit je nach den Umständen zunächst gegen die Regierung oder aber auch unmittelbar gegen widerstrebende Unterthanen gerichtet sein. Ueber den Ersatz der dem Reiche durch eine solche Zwangsmaaßregel erwachsenden Kosten ist bis itzt nichts bestimmt; der Natur der Sache nach fallen sie den Schuldigen, und nur ihnen, zur Last. Verweigert eine Landes-Ständeversammlung den Gehorsam gegen ein Reichsgesetz, — was in verschiedener Weise geschehen kann, z. B. durch Versagung ihrer Mitwirkung zu einer Reichssteuer oder zu einem durch ein Reichsgesetz den Einzelnstaaten übertragenen Ausführungsgesetze, oder durch Anklage eines dem Reichsgesetze gehorchenden Ministers, — so ist es wieder einer Seits Recht und Pflicht der Landesregierung einem solchen Gebahren mit allen ihr zu Gebote stehenden gesetzlichen Mitteln entgegenzutreten, also etwa durch Auflösung der Versammlung, durch provisorische Gesetze, durch Nichtvollziehung eines auf Einleitung der Ministeranklage gerichteten Beschlusses [1]); anderer Seits kann der Bundesrath, entweder

1) Ueber das Recht der Regierung zu den in diesem letzteren Falle nothwendigen Schritten kann nicht der mindeste Zweifel sein, da es eine offenbare Verhöhnung der Auctorität des Reiches wäre, Jemand deßhalb zur Strafe zu ziehen, weil er einem Reichsgesetze gehorcht. Es darf nicht auf eine Abweisung der Klage durch das Gericht oder auf eine Freisprechung gezählt oder gar eine Begnadigung in Aussicht genommen werden. Eine richtige Einsicht des Gerichtes ist unsicher und es kann auch das



gleichzeitig oder wenn die Bemühungen der Regierung erfolglos waren, nach Art. 7 der B.U. gebietend einschreiten. Berufungen auf Bestimmungen der Landesgesetze sind unter allen Umständen unzulässig gegen ein Reichsgesetz. Erweist sich endlich eine Regierung selbst als ungehorsam, so ist nach der klaren Bestimmung des Art. 19 Execution gegen dieselbe anzuordnen. Ueber eine etwaige Einwendung, daß das fragliche Bundesgesetz reichsverfassungswidrig sei, z. B. die Zuständigkeit des Reiches oder eine seiner Gewalten überschreite, so hat unzweifelhaft der Bundesrath, nach Art. 7, 2, eine endgültige Entscheidung zu geben und für diese unmittelbare Beachtung zu verlangen.

Die Reichsgesetzgebung wird, nach Art. 5 der B.U., ausgeübt durch den Bundesrath, also das verfassungsmäßige Organ sämmtlicher Einzelnregierungen, und durch den Reichstag, somit die gewählte Versammlung von Vertretern des deutschen Volkes. Eine Uebereinstimmung der Mehrheit in beiden Versammlungen ist erforderlich zur Zustandebringung eines Gesetzes, reicht aber auch dazu in der Regel aus. Nur in einigen Ausnahmsfällen

---

Gegentheil eintreten; eine Begnadigung setzt eine gerichtlich erkannte Schuld voraus, und ist überdieß in Staatsprocessen gesetzlich gar nicht oder nur unvollkommen zulässig; die Hauptsache aber ist, daß schon die Zulassung der Möglichkeit einer Verhandlung oder gar Verurtheilung eine nicht zu duldende Verletzung des Reiches ist. Da, selbstverständlich, die Verfassungen einen solchen Fall und das in demselben eintretende Recht der Regierung nicht im Auge haben, schon der Zeit ihrer Entstehung noch nicht haben können, so bestimmen im einzelnen Falle die concreten Einrichtungen der Ministeranklagen ob die Regierung durch Verweigerung der Einberufung des Staatsgerichtshofes, durch eine Schließung das ohne ihr Zuthun zusammengetretenen, oder durch Verbot jeglichen Vorgehens falls ein stehendes Gericht für Klagen dieser Art zuständig ist, das Verfahren zu verhindern hat. Von Justizverweigerung, Kabinetsjustiz und dergleichen hier zu reden, wäre Widersinn. Die Landesgerichte, auch die Staatsgerichtshöfe, sind nicht dazu da, um den Gehorsam gegen die über ihnen und über der sie schaffenden besonderen Staatsgewalt stehende Gesetzgebung des Reiches zu hindern und zu bestrafen.

ist in Betreff der Zustimmung der Regierungen eine Abweichung von der einfachen Stimmenmehrheit zuzulassen. Zunächst, wie bereits oben S. 151 fg. ausgeführt ist, nach Art. 78 der V.U., bei Verfassungs-Veränderungen, welche schon 14 Stimmen im Bundesrathe verhindern können, und bei Beseitigung von Sonderrechten einzelner Bundesstaaten, welche deren eigene Zustimmung erfordern, (sonst aber mit einfacher Mehrheit im Bundesrathe beschlossen werden können.) Sodann kann, nach Art. 5 und 37 der V.U., gegen den Willen des Kaisers kein Beschluß im Bundesrathe gefaßt werden, wenn sich derselbe für die Aufrechterhaltung bestehender Einrichtungen im Militärwesen, in der Kriegsmarine und in einer bestimmten Anzahl von Abgaben (Zoll, Salz-, Tabak-, Branntwein-, Bier-, Zucker- und Syrup-Steuern) ausspricht. — Im Reichstage findet keinerlei Ausnahme von der Entscheidung durch einfache Stimmenmehrheit statt. Etwaige Verwahrungen einer Minderheit, Behauptungen einer Verfassungs-Verletzung oder -Ueberschreitung haben daher keine rechtliche Bedeutung.

Die Veranlassung zu einem Reichsgesetze kann entweder von dem Bundesrathe oder vom Reichstage ausgehen.

Im ersten Falle hat jedes Mitglied das Recht einen Antrag zur Erlassung eines Gesetzes zu stellen und ist das Präsidium (Reichskanzler oder sein Stellvertreter) verpflichtet denselben zur Berathung zu stellen (Art. 7 der V.U.). Selbstverständlich besteht dabei keine Beschränkung hinsichtlich des Umfanges und der Ausführung des Vorschlages; es können also auch ausgearbeitete Gesetzentwürfe vorgelegt werden. — Von besonderer Bedeutung dürften, ohne daß übrigens darüber ausdrückliche Bestimmungen bestehen, auch für die Gesetzgebung die, nach Art. 8 der V.U. verfassungsmäßig vorhandenen, dauernden Ausschüsse des Bundestages sein. Einmal kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, daß auch ein gesammter Ausschuß einen Antrag auf Erlassung eines Gesetzes stellen kann, und daß die

Ausschüsse sogar hierzu, je in ihrem Geschäftskreise, vorzugsweise berufen sind wegen ihrer besonderen Vertrautheit mit dem Gegenstande und der Sachlage. Auch haben sie die nöthigen Beamten zur Verfügung. Sodann aber sind sie nicht blos die naturgemäßen sondern nach der Absicht der Verfassung wohl selbst die gebotenen Vorberather und Berichterstatter über die von anderer Seite gemachten Anträge. — Die aus der Initiative des Bundesrathes hervorgehenden Gesetzesvorlagen werden im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrathes oder durch besondere von letzteren dazu ernannte Commissarien vertreten werden. (Art. 16 der V.-U.) Diese Vertretung ist nicht auf die offenen Sitzungen des Reichstages beschränkt, sondern es haben, nach § 27 der Geschäftsordnung des Reichstages, Mitglieder des Bundesrathes und Kommissarien desselben das Recht den Sitzungen der Abtheilungen und Kommissionen des Reichstages mit berathender Stimme beizuwohnen. Von dem Zusammentritte der Kommissionen und von dem Gegenstande der beabsichtigten Verhandlungen ist zu dem Ende dem Reichskanzler Nachricht zu geben. In Betreff der rechtlichen Bedeutung der von den Abgeordneten des Bundesrathes abgegebenen Erklärungen gilt unzweifelhaft, wie dieß überhaupt im constitutionellen Staate angenommen ist, daß dieselben als amtliche und somit für den Bundesrath bindende Aeußerungen sind, wenn sie nicht von zuständiger Seite, also vom Bundesrathe selbst oder von einem Stimmführer desselben in erhaltenem Auftrage, und in nützlicher Zeit zurückgezogen oder modificirt werden.

Dem Reichstage ist, in Art. 23 der V.U., das Recht innerhalb der Competenz des Reiches Gesetze vorzuschlagen ausdrücklich ertheilt, und es sind in Betreff dieser Thätigkeit keine weiteren Bedingungen oder Beschränkungen vorgeschrieben. — Daß der Reichstag nur innerhalb der Zuständigkeit des Reiches Gesetzesvorschläge machen kann, ist selbstverständlich. Was die

Gesammtheit nicht beschließen und thun darf, kann auch mit rechtlichem Erfolge von einem einzelnen Factor seiner Gewalt nicht verhandelt werden. Ein Antrag darauf hätte keinen Sinn und würde nur nutzlose Kraft- und Zeitverschwendung verursachen. Doch muß die Kompetenz des Reiches in richtiger Bedeutung aufgefaßt werden. Da, nach Art. 78, Verfassungs-Veränderungen ausdrücklich zugelassen sind, wenn auch unter einer bestimmten formellen Bedingung, so kann es nicht als ein die Zuständigkeit des Reichstages überschreitender und somit von vorne herein unzulässiger Antrag betrachtet werden, wenn ein Gesetzesvorschlag auf eine Abänderung der Verfassung, somit auch auf eine Erweiterung einer Berechtigung der Reichsgewalt oder eines ihrer Factoren gerichtet ist oder eine solche thatsächlich enthält. Nur kann derselbe vom Bundesrathe keine Zustimmung erhalten außer unter Einhaltung des Art. 78.

Besondere Vorschriften über das formelle Verfahren bei Gesetzesvorschlägen bestehen nicht, weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung des Reichstages. Sie werden in derselben Weise behandelt, wie alle anderen Geschäfte. Im Reichstage also findet eine dreimalige Verhandlung vor der Schlußabstimmung statt, während welcher Zeit sie ganz oder theilweise an Kommissionen zur Berichterstattung verwiesen werden können, aber keineswegs müssen. Im Gegentheile liegt es im Geiste der Geschäftsordnung, das Hauptgewicht auf die Thätigkeit in der vollen Versammlung zu legen. Eine Ansicht, für welche ohne Zweifel viel spricht, weil Kommissionsarbeiten die Verhandlungen leicht sehr verzögern und sie überdieß das Durchsetzen abweichender Ansichten über die Gebühr erschweren; die aber doch auch den Nachtheil hat, übereilte und sowohl thatsächlich als rationell nicht gehörig vorbereitete Beschlüsse möglich zu machen. — Darüber ob ein Gesetzesentwurf in der Zwischenzeit zwischen den Sessionen des Reichstages oder den Zusammenkünften des Bundesrathes von Kommissionen bearbeitet

werden dürfen, ist nichts ausdrücklich bestimmt. Die Frage ist aber in Betreff des Bundesrathes thatsächlich längst beantwortet, indem häufig solche Vorarbeiten von den Ausschüssen vorgenommen werden, ohne daß von irgend einer Seite Einsprache dagegen erhoben worden wäre. Der Reichstag allerdings hat bis itzt solche Kommissionen zwischen den Sessionen nicht angeordnet; doch ist kein Grund einzusehen, warum ihm solches nicht auch freistehen sollte. Die Schwierigkeit liegt nur darin, daß von einer Versammlung, deren Mitglieder keine Geldentschädigung erhalten und welche auch ihren Kommissionsmitgliedern keine zuweisen könnte, Einzelnen aus ihrer Mitte das Opfer eines längeren Aufenthaltes in der kostspieligen Hauptstadt nicht wohl zugemuthet werden kann, und daß ein dahin gehendes Ansinnen manchfache Zurückweisungen, leicht auch von Seite tauglicher und selbst nothwendiger Mitglieder, erfahren möchte. — Es ist schon darüber geklagt worden, daß die Antworten des Bundesrathes auf Gesetzesvorschläge des Reichstages allzu lange verzögert werden, und man hat darin eine Mißachtung der Volksvertretung finden wollen. Wohl nicht ganz mit Recht. So wenig einer Verschleppung, welche bei besserem Willen hätte vermieden werden können, das Wort gesprochen werden soll, so ist doch nicht zu übersehen, daß die Einholung eines Entschlusses von fünfundzwanzig Regierungen und bei einer anfänglichen Meinungsverschiedenheit derselben eine Ausgleichung unter Umständen längere Zeit erfordern kann, wo denn keine vermeidliche Schuld vorliegt. Es ist ein Uebelstand; allein er muß ertragen werden, da er in der Natur eines Bundesstaates liegt.

Ist Uebereinstimmung zwischen dem Bundesrathe und dem Reichstage erzielt, so steht dem Kaiser die Ausfertigung und die Verkündigung des nun feststehenden Reichsgesetzes zu. Diese letztere geschieht durch das Reichsgesetzblatt und es erhält das Gesetz hierdurch seine Rechtsverbindlichkeit. Einer besonderen

Verkündigung durch die einzelne Regierung bedarf es nicht und ist eine solche eher grundsatzwidrig [1]).

Eine sehr fühlbare und sachlich bedeutende Lücke in den Bestimmungen über die Reichsgesetzgebung ist der Mangel aller und jeder Anordnung über die Befugniß zur Ertheilung von Dispensationen. Weder der Kaiser noch der Bundestag haben hierzu ein Recht erhalten. Eine starre Befolgung der allgemeinen Sätze führt nun aber in gar manchen Fällen zu unleidlichen und auch gar nicht beabsichtigten Härten; vorab bei Strafordnungen. Eine solche Ausführung der Reichsgesetze wäre ein großes Uebel, und zwar nicht blos für die unmittelbar dadurch betroffenen Einzelnen, sondern auch für die Gesammtheit. Das Reich würde sich als eine rohe, vernunftlose Gewalt darstellen und an Ansehen und Anhänglichkeit unberechenbar verlieren. Ueberdieß würden die Factoren der Reichsgewalt mit Beschwerden und mit Bitten um Abänderungen der Gesetze überschüttet werden. Es muß also hier etwas bestehen; aber eine ausreichende und nicht ebenfalls wieder schädliche Hülfe ist schwer zu finden. Für die, verhältnißmäßig wenigen Gesetze, welche von unmittelbaren Reichsbehörden vollzogen werden, mag etwa für den Bundesrath oder den Reichskanzler ein Recht geschaffen werden. Allein Zuweisung aller Dispensationen und Modificationen von den durch Landesbehörden zu vollziehenden Verwaltungsgesetzen, aller Begnadigungen bei Strafurtheilen der Gerichte nach dem Reichsstrafgesetzbuche an die Regierungsgewalten des Reiches ist eine handgreifliche Unmöglichkeit, ob man nun den Kaiser, den Bundesrath oder den Reichskanzler damit beauftragen wollte. Es wäre dieß eine gar nicht zu gewältigende Last für sie, und die Entscheidungen würden mit Nothwendigkeit sich sehr verzögern, damit aber häufig ihren ganzen Werth verlieren, überdieß oft sachlich schlecht

1) S. Thudichum, Verfassungsrecht, S. 93 fg.

ausfallen, da es an der richtigen Kenntniß der besonderen Verhältnisse fehlen würde, auf welche doch gerade hier Alles ankommt. Auch ist nicht zu übersehen, daß den Einzelnregierungen, welche doch immer ein Gutachten zu stellen hätten, eine gar beschwerliche Geschäftsmenge aufgebürdet würde, wie immer man auch die formelle Behandlung ordnen möchte, und daß sie in ihrer Auctorität im Lande sehr empfindlich leiden würden, wenn sie keine vernünftige Ausführung von Gesetzen, welche doch meistens durch ihre Behörden vollzogen werden, bewerkstelligen könnten. So bleibt denn wohl nichts anderes übrig, als diese Dispensationen sämmtlich, soweit die Vollziehung von den Einzelnregierungen je in ihren Gebieten geleitet wird, ihnen zuzutheilen. Nicht etwa, daß dieser Ausweg ohne empfindliche Nachtheile wäre. Daß damit die Gleichmäßigkeit der Vollziehung aufgegeben, die Wirksamkeit der Reichsgesetze gefährdet ist, liegt ja auf der Hand. Allein es ist eben nur unter zwei Uebeln zu wählen. Die Sache hat sich denn nun auch thatsächlich schon so ziemlich auf diese Weise gestaltet. Bei allen von den Landesgerichten ausgesprochenen Strafurtheilen ist ganz allgemein das Begnadigungsrecht bei den Staatshäuptern geblieben, wie sie es zu der Zeit ausübten, als nach den eigenen Gesetzen gesprochen wurde. (Näheres hierüber s. unter Abschnitt 4.) Und auch in Betreff der Reichsverwaltungsgesetze scheint sich stillschweigend und als selbstverständlich ein Dispensationsrecht der Landesbehörden auszubilden. Von keiner Seite wird dieser Zustand der Dinge angegriffen oder auch nur in Frage gestellt; wohl weil Niemand ein anderes, logisch correcteres, Verfahren anzugeben im Stande ist. Und so wird sich denn bald ein förmliches Gewohnheitsrecht bilden, so daß nur noch für die unmittelbaren Reichsbehörden, seien es nun gerichtliche oder verwaltende, eine Bestimmung zu treffen ist. Ein, freilich bis itzt noch wenig im Leben fühlbares, und auch keineswegs in allen Beziehungen wirksames Correctiv kann

allerdings in dem Beaufsichtigungsrechte der Reichsgewalten gefunden werden, und es wird auch wohl allmählig mehr zur Anwendung kommen. Allein auch hier bedarf es noch nähere Ueberlegungen und Bestimmungen, wie unten, unter 5, zu besprechen sein wird.

2. An einer Berechtigung für die Organe der Reichsgewalt zur Erlassung von Verordnungen, also von befehlenden Normen über richtige und gleichförmige Handhabung der Gesetze oder über untergeordnete von denselben übergangene aber zum Systeme des Gesetzes gehörige Puncte, hat es die Verfassung nicht fehlen lassen. In Art. 7 ist dem Bundesrathe die Aufgabe gesetzt, Beschlüsse zu fassen über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, soweit nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. In Art. 17 ist bestimmt, daß der Kaiser die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen habe; die Ausführungen und Verfügungen desselben im Namen des Reiches erlassen und von dem, hierdurch die Verantwortlichkeit dafür übernehmenden, Reichskanzler gegengezeichnet werden sollen. In Art. 50 ist das Recht allgemeine administrative Anordnungen im Post- und Telegraphenwesen zu erlassen, dem Kaiser ausdrücklich übertragen, und in Betreff der Marine und des Heeres ist die gleiche Befugniß in Art. 53 und 63 vorausgesetzt. Außerdem ist noch in einer Reihe von einzelnen Gesetzen [1]) dem Kaiser die Erlassungen von Verordnungen theils allein theils im Einvernehmen mit dem Bundesrathe oder auf Vorschlag des betreffenden Bundesraths-Ausschusses überlassen. Endlich ist dem Reichskanzler für den Reichspostdienst und der Normal-Eichungscommission das Recht zu bestimmten allgemeinen Anordnungen übertragen. Es ist aber keineswegs leicht zu einer unzweifelhaft richtigen Auslegung dieser Sätze zu gelangen.

1) S. dieselben zusammengestellt bei Riedel, die Verfassungs-Urkunde des d. Reiches, S. 30 fg.

a. Hinsichtlich des Gegenstandes des Verordnungsrechtes, also der Beantwortung der Frage, welche Arten von befehlenden Normen der Gesetzgebung ausschließlich zufallen und welche schon durch blose Verordnungen, also ohne Mitwirkung des Reichstages, rechtsgültig erlassen werden können, besteht allerdings keine besondere Schwierigkeit. Die Reichsverfassung hat über diesen Punct keine eigenthümlichen Bestimmungen gegeben; es gelten also unzweifelhaft die Grundsätze, welche im constitutionellen Staatsrechte überhaupt in dieser Beziehung aufgestellt werden, und deren Erörterung an dieser Stelle übergangen werden kann. Freilich sind damit in das Reichsstaatsrecht auch die Fragen übergegangen, welche in der Theorie und in der Uebung die Gränze zwischen Gesetz und Verordnung schon häufig zum Gegenstande heftigen Streites gemacht haben [1]).

b. Ebenso ist es unzweifelhaft, daß die von den dazu berechtigten Reichsgewalten innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen unbedingte Gültigkeit für sämmtliche Reichsangehörige, also für Regierungen, Ständeversammlungen und einzelne Bürger haben. Auch sie, nicht blos die Reichsgesetze, gehen den örtlichen Normen jeder Art, mit Einschluß der Verfassungen, vor. Es ist dieß zwar in Art. 2 der V.U. nicht ausdrücklich ausgesprochen; allein es ist selbstverständlich, da eine Verordnung sachlich ein ergänzender Theil des Gesetzes ist, auch eine einheitliche Vollziehung der Reichsgesetze nicht denkbar wäre, wenn den gerade hierfür bestimmten Anordnungen im einzelnen Lande aus dem Grunde einer eigenen Bestimmung, welcher Art sie auch sein mag, entgegen getreten werden könnte [2]).

c. Dagegen ist es schwer, befriedigende Grundsätze aufzustellen über das Verhältniß der verschiedenen im Reiche zur

1) Ueber diesen in allen neueren Systemen des Staatsrechtes behandelten Gegenstand s. beispielshalber Rönne, Preußisches Staatsrecht, 3. Aufl., Bd. I, S. 185. Hier denn auch die weitere Literatur.

2) Vgl. Riedel, a. a. O., S. 41.

Erlassung von Verordnungen als berechtigt Bezeichneten. Es ist dieß eine ganz neue Aufgabe für die Wissenschaft. In einfachen Staaten ist die Sache sehr einfach. Hier übt das Staatsoberhaupt allein, oder in seinem Auftrage und unter seiner Oberaufsicht eine dazu bestimmte Behörde, das Verordnungsrecht. Es kann also kein Streit darüber sein, wer formell die Befugniß hat. Anders hier, wo die Verfassung dem Wesen des Bundesstaates glaubt Rechnung tragen und verschiedenen Organen der Reichsgewalt neben einander ein Recht zur Erlassung von allgemeinen Anordnungen übertragen zu sollen, ohne daß sie Bestimmungen über die gegenseitigen Gränzen oder über sonstige Verhältnisse der Ausübung beifügt.

Um zu einem klaren Ergebnisse zu kommen, ist es ohne Zweifel zweckmäßig erst diejenigen Lösungen der Aufgabe zu bezeichnen, welche als rechtlich oder politisch unmöglich erscheinen, und welche daher auch vernünftigerweise als nicht in dem Willen des Grundgesetzes liegend angenommen werden können.

Als eine solche undenkbare Einrichtung ist, erstens, die Absicht zu bezeichnen, die verschiedenen Berechtigungen einfach parallel neben einander herlaufen zu lassen, so daß jede derselben ohne Rücksicht auf die andere im ganzen Umfange des Verordnungsrechtes thätig sein könnte. Eine solche mehrfache und zu gleicher Zeit zur Handlung aufgeforderte Wirksamkeit würde mit höchster Wahrscheinlichkeit eine unlösbare Verwirrung in den Anordnungen erzeugen, müßte die zur Ausführung bestimmten Behörden völlig rathlos machen, und könnte nicht anders als zu den widrigsten und dem Ansehen und die Kraft des Reiches zerstörenden Streitigkeiten unter den Trägern der Reichsgewalt führen [1]).

1) Mit Unrecht würde man die Behauptung aufstellen, daß die hier, und ebenso in den beiden folgenden Erörterungen, gemachte Unterstellung eines Widerspruches zwischen Verordnungen des Bundesrathes und des Kaisers überhaupt ein casus non dabilis sei, da der Einfluß des Kaisers

Ebenso kann, zweitens, nicht unterstellt werden, daß die Verfassung beabsichtige einen der zur Erlassung von Verordnungen Berechtigten über die andern in der Art zu setzen, daß ihm ein Recht der Abänderung, sei es auf Berufung Betheiligter sei es ohne eine solche, über die von den übrigen getroffenen Anordnungen zustände. Abgesehen davon, daß es geradezu absurd wäre, dem Reichskanzler eine solche Stellung anzuweisen, kann auch weder von einer Obergewalt des Kaisers über den Bundesrath, noch von der des letzteren über jenen die Rede sein. Der Bundesrath ist nicht ein bloßer Staatsrath des Kaisers oder eine unter ihm stehende und Befehle von ihm erhaltende Regierungsbehörde, und der Kaiser kein Verwaltungsbeamter des Bundesrathes; sondern sie stehen in gleicher Linie, bestimmt zu Besorgung verschiedener Aufgaben der Reichsregierung. Es unterliegt keinem Zweifel, daß dieses Verhältniß ein ungewöhnliches und ein in der Durchführung manchfach schwieriges ist; allein es besteht einmal und muß also auch in allen Beziehungen geachtet werden.

Drittens kann der Knoten nicht in der Art durchhauen werden, daß man dem Kaiser das Recht zuschreibt, Verordnungen des Bundesrathes, welche ihm nicht genehm sind, die Verkündung im Namen des Reiches zu versagen, beziehungsweise dem Reichskanzler, einer solchen Veröffentlichung die Gegenzeichnung zu verweigern. Zunächst schreibt überhaupt die Verfassung gar nicht vor, daß Verordnungen des Bundesrathes nur vom Kaiser zur Veröffentlichung zu bringen sind. Einer Verkündung durch den Bundesrath selbst steht gesetzlich

---

im Bundesrathe zu groß sei, um die Möglichkeit einer gegen seinen Willen erlassenen Verordnung zuzulassen. Politisch mag die Sache nicht sehr wahrscheinlich sein; allein rechtlich möglich ist sie immerhin. Preußen hat im Bundesrathe nur 17 Stimmen von 58; Art. 78 findet auf Verordnungen keine Anwendung; dem Kaiser steht kein Veto gegen Beschlüsse des Bundesrathes zu.

nichts im Wege. Sodann widerspricht es völlig dem Geiste der Reichsverfassung, dem Kaiser das Recht zur thatsächlichen Vernichtung eines Beschlusses des Bundesrathes einräumen zu wollen. In dem in Abschnitt IV der V.U. ist von einem solchen Veto sei es des Präsidiums des Bundesrathes sei es des Königs von Preußen keine Spur zu finden. Schließlich wäre eine solche Weigerung eine offene Kriegserklärung eines Trägers der Reichsgewalt an den andern, also von ganz unberechenbaren rechtlichen und politischen Folgen.

Viertens, endlich, ist es zwar an sich denkbar, daß eine stehende Abtheilung der Verordnungen und eine Zuweisung der einen an den Reichsrath der andern an den Kaiser zu deren ausschließlicher Berechtigung gemacht würde, und es lassen sich sogar mehrere Eintheilungsgründe ersinnen, so z. B. Zuscheidung nach dem Gegenstande der zu treffenden allgemeinen Anordnung, etwa je nachdem derselbe zur Reichs-Rechtsordnung oder zur Verwaltung gehörte, oder nach der Priorität der amtlichen Beschäftigung mit einer Aufgabe, oder aber nach der Entstehung aus einer vorangegangenen Handlung: allein es ist auch nicht der entfernteste Anhalt zu einer solchen Lösung des Problems in der Verf.Urk. zu finden. Alle Vorschläge dieser Art wären daher nur Spiele müßiger Phantasie ohne innere zwingende Kraft. — Selbst die neuestens von beachtenswerther Seite [1]) aufgestellte Ansicht, daß durch die in der Verfassung des norddeutschen Bundes noch nicht enthalten gewesene Bestimmung über das Verordnungsrecht des Bundesrathes (Art. 7, 2 der V.U.) diesem die entsprechende Thätigkeit als Regel zugetheilt sei, und im Zweifel die Präsumtion für ihn spreche, dem Kaiser aber nur in den ausdrücklich in der Verfassung oder in einem Gesetze ausnahmsweise und ausdrücklich genannten Fällen die Befugniß zu Erlassung von Verordnungen

1) S. Thudichum, in Holtzendorff's Jahrbuch, I, 1, S. 22, Note 1.

verblieben sei, kann nicht als richtig anerkannt werden. Dem Kaiser ist (in Art. 17) ganz allgemein und unbeschränkt die Ueberwachung der Ausführung sämmtlicher Reichsgesetze übertragen, und es sollen seine (in Folge dieser Ueberwachung als nöthig gefundenen) Anordnungen und Verfügungen im Namen des Reiches erlassen werden. Da das Recht und die Pflicht zur Ueberwachung ganz allgemein ist, so kann auch die daraus folgende Erlassung von Verordnungen nicht willkürlich auf bestimmte Thätigkeitskreise der Reichsgewalt beschränkt werden. Im Gegentheile ist zwar in Betreff der dem Kaiser ausdrücklich zugeschiedenen Verordnungsgegenstände eine Berechtigung des Bundesrathes ausdrücklich ausgeschlossen, nicht aber in Betreff der übrigen Materien dem Ersteren etwas entzogen. Damit aber, daß man etwa das kaiserliche Recht nur auf die Fälle beschränken wollte, in welchen sich aus der Uebung der Ueberwachung die Nothwendigkeit einer neuen Anordnung ergeben habe, wäre practisch gar nichts gewonnen für das vermeintliche Ausschlußrecht des Bundesrathes. Die Beaufsichtigung kann je nach Belieben immer und überall geübt werden.

Je länger man sich mit der Frage beschäftigt, desto bestimmter drängt sich die Nothwendigkeit auf, ein mit den bestehenden Verfassungsbestimmungen vereinbares Verfahren zu finden, welches ein harmonisches Zusammenwirken der in so eigenthümlicher Weise zu einer sachlich concurrirenden Thätigkeit berufenen Factoren der Reichsgewalt sicher stellt. Die Absicht des Gesetzgebers war natürlich nicht Streit sondern einträchtiges Zusammengehen in einer wegen der Verhältnisse zum Reichstage und zu den Einzelstaaten an sich schon hinreichend schwierigen Aufgabe zu organisiren.

Hier bietet denn das Verfahren bei der Erlassung von Gesetzen, ein schickliches und durchaus ausreichendes Vorbild. Jede Möglichkeit einer Collision schwindet, sobald man auch bei Verordnungen von dem Grundsatze ausgeht, daß zu einem

Ergebnisse Uebereinstimmung unter den möglicherweise zu einer Handlung Gleichberechtigten erforderlich, im Falle einer Meinungsverschiedenheit aber alles Weitergehen vor der Hand einzustellen sei. Es muß also die Ansicht aufgestellt werden, daß die unbedingt nothwendige Vermeidung einer Collision vom Kaiser und Bundesrath im Gebiete des Verordnungsrechtes dadurch, aber auch nur dadurch, vermieden werden könne, daß immer derjenige Theil, welcher zuerst die Erlassung einer Verordnung als Bedürfniß erkennt, einen Vorschlag dazu an den andern Theil zu bringen hat, darüber dann aber eine Verhandlung stattfindet, bis völlige Einstimmung erzielt oder eine nicht vereinbare Meinungsverschiedenheit constatirt ist. Im letzteren Falle hätte die Angelegenheit vor der Hand zu beruhen; doch wäre eine Erneuerung des Antrages zu jeder Zeit gestattet. Bei erlangter Uebereinstimmung würden aber am besten die Verordnungen immer, nach Analogie des Art. 17 der V.U., vom Kaiser im Namen des Reiches verkündet, auch wenn die Initiative vom Bundesrathe ausgegangen wäre. Daß von vorgängigen Verhandlungen bei Verordnungen, welche dem Kaiser ausdrücklich allein zugewiesen sind, nicht die Rede wäre, versteht sich von selbst.

Ein solches Verhalten hätte allerdings, da es durch kein Gesetz vorgeschrieben ist, zunächst nur die Bedeutung einer freiwillig eingegangenen und rechtlich nicht bindenden Vereinbarung; allein theils hinderte nichts, es durch ausdrückliche Verabredung rechtsgültig festzustellen, theils würde es allmählig die Eigenschaft eines Gewohnheitsrechtes erlangen können.

Von dem dem Reichskanzler ausnahmsweise selbstständig eingeräumten Rechte zu Verordnungen ist im Vorstehenden nicht die Rede gewesen, da hier keinerlei Schwierigkeit vorliegt. Die beiden höher stehenden Träger der Reichsgewalt haben aus Zweckmäßigkeitsgründen sich eines ihnen eigentlich zustehenden Rechtes

begeben, sich dann aber auch in dessen Ausübung durch ihren Stellvertreter nicht weiter zu mischen.

Noch ist schließlich des nicht selten vorkommenden Falles Erwähnung zu thun, daß in einem Reichsgesetze den einzelnen Landesregierungen die Erlassung von Ausführungsvorschriften anheimgegeben wird. Selbstverständlich sind auch hier die allgemeinen Grundsätze über das Verhältniß der Verordnung zum Gesetze gültig. Es darf also nichts dem Reichsgesetze unmittelbar oder mittelbar Widersprechendes, nichts über dasselbe Hinausgehendes angeordnet werden, und es muß sich das Angeordnete auf die bezeichneten Theile des Gesetzes beschränken, falls dasselbe nicht in seinem ganzen Umfange örtlichen Ausführungsverordnungen zugewiesen ist. Ob die Verfügungen der Einzelstaaten als Gesetze oder als Verordnungen erlassen werden, ist für das Reich gleichgültig; es richtet sich dieses lediglich nach dem Landesstaatsrechte. Auch Gesetze sind der Oberaufsicht des Reiches unterworfen und würden durch etwa nachfolgende Reichsverordnungen aufgehoben oder geändert.

3. Eine wichtige Aufgabe für jede Regierung ist die Ueberwachung der Ausführung der gesetzlichen Normen zum Behufe einer Kenntniß der Zustände des Landes, erforderlichen Falles einer Verbesserung mangelhafter Vorschriften, der Abstellung von Mißbräuchen und der Bestrafung pflichtwidriger Amtsführung. Doppelt nothwendig ist eine solche Aufsicht im deutschen Reiche, theils wegen der ungewohnten Neuheit der Vorschriften, theils weil ein überwiegender Theil der Reichs-Gesetze und -Einrichtungen nicht durch unmittelbare Beamte des Reiches sondern durch die Diener der Einzelstaaten besorgt wird, theils endlich weil nicht immer und überall auf guten Willen gegen die Obergewalt des Bundesstaates gerechnet werden kann. Die Beaufsichtigung muß sich denn sowohl auf die Regierungen selbst als auf das Gebahren der einzelnen Beamten

erstrecken; und zu den Gesetzen, deren Wirksamkeit zu beobachten ist, gehört vor allem die Verfassung selbst.

In Anerkennung dieses Bedürfnisses ist denn auch, in Art. 17 der B.U. dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der sämmtlichen Reichsgesetze übertragen. Glücklicherweise ohne Theilung der Aufgabe mit einem andern Factor der Reichsgewalt, somit ohne Gefahr einer Durchkreuzung und dadurch Abschwächung der für nöthig erachteten Maaßregeln, ohne Superfötation der Anstalten und ohne die Nothwendigkeit verschiedene Befugnisse erst mit Mühe zu einem einheitlichen Zusammenwirken zu ordnen. Dem Bundesrathe ist kein Recht der Ueberwachung zugetheilt, und es kann auch ein solches nicht daraus abgeleitet werden, daß er Beschlüsse zu fassen hat über Mängel, welche bei Ausführung der Reichsgesetze und -Verordnungen oder Einrichtungen hervortreten. Die zur richtigen Anwendung dieser Befugniß erforderliche Kenntniß der Thatsachen können dem Bundesrathe genügend zugehen durch Mittheilungen des Kaisers, durch Anzeigen seiner eigenen Mitglieder, endlich durch Verhandlungen und Anträge des Reichstages. Auch ist nicht zu verkennen, daß eine nicht beständig versammelte und manchfachen Wechsel in ihrer persönlichen Zusammensetzung erleidende Behörde weniger geeignet wäre zur Ausübung einer regelmäßigen und wirksamen Aufsicht. — Allerdings tritt eine Mitwirkung bei der Beaufsichtigung ein, allein dieselbe ist keine concurrirende sondern eine untergeordnete, somit nicht verwirrende. Die Stellung der Landesregierungen zu dem kaiserlichen Oberaufsichtsrecht ist nämlich eine doppelte. Einer Seits sind sie selbst, wie eben bemerkt, Gegenstand einer solchen. Anderer Seits ist es ihr Recht und ihre Pflicht, diejenigen ihrer Beamten, welchen die Ausführung von Reichsgesetzen übertragen ist, in dieser Beziehung zu überwachen und sie zur Erfüllung ihrer Obliegenheiten anzuhalten. Die Reichsverfassung enthält zwar keine ausdrückliche Bestim-

mung hierüber; allein die Ausübung einer solchen Thätigkeit ist ganz selbstverständlich wenn und soweit die Vollziehung eines Reichsgesetzes den Einzelstaaten anvertraut ist, also der Einsicht und der Pflichttreue ihrer Beamten. Die Regierungen sind alsdann die naturgemäßen Agenten der Reichsgewalt, und ohne Zweifel könnte im Falle einer Vernachlässigung dieser Pflicht schließlich Art. 19 der V.U. Anwendung erleiden. Eine genaue Erfüllung der Aufgabe liegt aber in dem eigenen Interesse der Regierungen. Dadurch können sie das sonst unausbleibliche unmittelbare Eingreifen der kaiserlichen Macht in ihrem Gebiete und gegenüber von ihren Beamten vermeiden, welches ihnen ohne Zweifel weit unbequemer wäre.

Da das Ueberwachungsrecht des Kaisers ohne alle Beschränkung ausgesprochen ist, so erstreckt sich dasselbe nach einer Richtung auf sämmtliche Gegenstände der Reichsgesetzgebung, also Verfassung und Verwaltung, und bei dieser wieder auf die Heereseinrichtungen, die Rechtsordnung und auf die Wohlfahrtspflege, nach einer andern Richtung auf alle mit der Vollziehung vom Reichsgesetze beauftragten Beamte seien sie im auswärtigen oder im innern Dienste, im unmittelbaren Reichsdienste oder wesentlich im Landesdienste verwendet. — Von diesen verschiedenen Seiten der Thätigkeit bietet nur die Ueberwachung der mit der Vollziehung von Reichsgesetzen beauftragten Landesbeamten Schwierigkeiten dar, namentlich was die mit Anwendung des Reichsstrafgesetzes beschäftigten Gerichte betrifft. Das Recht dazu ist unzweifelhaft; ebenso das große Interesse an einer eifrigen und gleichmäßigen Vollziehung der Reichsgesetze; allein es ist nicht zu läugnen, daß die Handhabung dieses Theiles der Oberaufsicht mit zwei großen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Einmal mit der überaus großen Anzahl der ins Auge zu fassenden Stellen. Sodann mit deren, doch in der Hauptsache vorwiegenden, Verhältnisse der nur theilweise mit Reichsgesetzen beschäftigten Behörden zu den Lan-

desregierungen, welches nicht gelockert und unsicher gemacht werden darf. Es wird hier wohl kaum etwas anderes übrig bleiben, als sich in erster Linie an die Landesregierungen zu halten, von diesen eine genügende Erfüllung ihrer Aufsichtspflicht zu verlangen und Nachweisungen über das Geschehene zu fordern. Damit ist denn immer ein unmittelbares Handeln der Reichsgewalt vereinbar, sei es in außerordentlichen Fällen von Mißbräuchen, sei es zum Behufe einer, etwa im Turnus abwechselnden, Controle. — Bis itzt ist allerdings das kaiserliche Oberaufsichtsrecht, militärische Dinge abgerechnet, noch nicht zur Anwendung gekommen. Es fehlt noch an allen Anordnungen und an allen Organen in dieser Beziehung. Hieraus nun aber auf eine stillschweigende Verzichtleistung des Kaisers und auf den Anfang eines abolirenden Gewohnheitsrechtes schließen zu wollen, wäre durchaus unzulässig. Die Neuheit der Sache, der Mangel eines Reichsgesetzes in Betreff der Reichsbeamten, endlich das sehr erklärliche politische Bedenken, allzuschnell vorzugehen mit der Geltendmachung eines Rechtes, welches vielfach mit Mißtrauen und Widerwillen betrachtet wird, sind hinreichende Gründe für die Verzögerung ohne alle Hintergedanken von Verzichtleistung. Auch kann man auf die Ausübung einer Pflicht nicht verzichten; die Oberaufsicht des Kaisers ist aber nicht blos ein Recht, sondern eine Pflicht. Deßhalb ist denn auch eine allzulange weitere Verschiebung nicht zu befürchten.

Unter diesen Umständen kann denn freilich auch von den Mitteln, durch welche die Ueberwachung ausgeführt werden wird, noch nicht gesprochen werden, und man mag nur etwa bemerken, daß der Natur der Sache nach eine Thätigkeit dieser Art theils regelmäßige Einrichtungen theils außerordentliche Maaßregeln bedarf. Zu jenen gehören Berichte zu bestimmten Zeiten, sowie statistische Uebersichten über die stattgehabte Thätigkeit, etwa auch regelmäßige commissarische Untersuchungen

des Geschäftsganges der Behörden. Außerordentliche Mittel aber sind die Absendung von Untersuchungs-Commissionen in Fällen einer anscheinend vorhandenen besonderen Pflichtverletzung, oder allgemeine Enquêten über den Zustand eines ganzen Dienstzweiges. Was das Reich in dieser Beziehung thun wird, ist abzuwarten.

Die Folgen, endlich, einer Ueberwachung können mancherlei sein; doch zerfallen sie wohl in zwei Hauptgattungen. Einmal in Maaßnahmen gegen einzelne Beamte oder Behörden, deren Verhalten sich als fehlerhaft herausgestellt hat. Also, je nach der Art und der Schwere des Falles, in Ermahnungen, (auch möglicherweise gegen eine lässige Regierung zu richten,) in Verweisen, in Strafen, in Verboten eines bestimmten Mißbrauches. Zweitens in allgemeine Anordnungen, welche wieder entweder Gesetze sein können oder auch Verordnungen des Reiches. Hier kann denn schon eher, mit Ausnahme von Strafen, für welche die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzes keinen Anhalt geben werden, auch schon itzt vorgegangen, wenn eine Unzulänglichkeit oder Fehlerhaftigkeit des Bestehenden sich in sicherer Weise, gleichgültig wie, herausstellen sollte.

4.

Daß für den Schutz des Reichsgebietes vorzugsweise gesorgt und hier mit der Zuständigkeit der Reichsgewalt nicht gekargt wurde, ist begreiflich genug. War und ist die Vertheidigung gegen Außen doch das nächstliegende Bedürfniß für Deutschland, welches auch vor Allem zur Gründung des Reiches geführt hat. Daß die Bestimmungen nicht schwächlich ausgefallen sind, ist ein Glück, und daß sie eine, soweit die nicht zu vermeidenden Verträge mit Bayern und Württemberg es zulassen, auch schnell, kräftig und mit bester Sachkenntniß durchgeführt worden sind und immer noch werden, ein nicht hoch genug anzuschlagendes Verdienst. Freilich ist der gar

nicht zu berechnende Aufwand an Geld und an Menschenkräften sehr zu beklagen; alle civilisatorische Aufgaben und Einrichtungen leiden mittelbar und unmittelbar darunter, daß für sie nur noch die Brocken übrig bleiben, welche vom Tische der Heeresverwaltung abfallen. Man mag einen solchen Zustand nicht mit Unrecht einen halbbarbarischen nennen. Allein nicht Deutschland trägt die Schuld daran; es kann sich demselben nicht allein entziehen ohne auf Existenz und jedes Heil zu verzichten; es muß besser als Andere gerüstet stehen, denn es ist mehr als alle Anderen bedroht. Somit ist die richtige Besorgung, was sie auch koste, zu loben.

Zu einer Erörterung der rein militärischen Dinge ist hier nicht der Ort und der Verfasser der gegenwärtigen Blätter nicht geeignet. Es sollen daher nur wenige Bemerkungen über die staatsrechtliche und politische Seite dieser Verhältnisse hier folgen, vornämlich über die dem Reiche eingeräumte Zuständigkeit.

Es ist hier vor Allem zu unterscheiden zwischen der Wehrkraft zu Land und zur See.

1. In Betreff der ersteren steht an der Spitze der Bestimmungen, daß der Kaiser Reichsoberfeldherr ist und das gesammte deutsche Landheer in Krieg und Frieden (Bayern nur im Kriege) unter seinem Befehle steht, ihm unbedingten Gehorsam zu leisten hat. Zu diesem Zwecke sind ihm denn manchfache und tief eingreifende Rechte gegeben [1]).

Sodann ist durch eine Reihe von Bestimmungen der Verfassung der Grundsatz aufgestellt und ausgeführt, daß die gesammte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer bilde, (Art. 63 der V.U.) Dieß heißt nun allerdings nicht, daß nur das Reich eine bewaffnete Macht besitze und diese, abgelöst von den Einzelstaaten und deren Regenten, von ihm gebildet, zu-

1) Das Nähere über die Rechte des Kaisers s. unten, Abschnitt IV.

sammengesetzt, blos unter die Befehle von Reichsoffizieren gestellt sei. Es besteht vielmehr das deutsche dem Kaiser untergeordnete Heer immer noch aus mehreren von einander geschiedenen, mit den besonderen Ländern zusammenhängenden größeren und kleineren Truppenkörpern. Den überwiegenden Bestandtheil desselben bildet allerdings das preußische Heer, mit welchem auch noch die von Baden, Darmstadt und der großen Mehrzahl der kleineren Staaten, zu stellenden Streitkräfte in Folge besonderer Verträge zu einem organischen Ganzen verbunden sind; allein Bayern, Sachsen, Württemberg und Braunschweig haben noch mehr oder weniger abgesonderte und selbstständige Truppen. Doch ist in den Gränzen dieser Grundbestimmung durch vielfache Bestimmungen dafür gesorgt, daß die verlangte Einheitlichkeit möglichst ausgebildet und aufrecht erhalten sei. Die Friedenspräsenzstärke ist überall dieselbe und wird von den einzelnen Staaten gleichmäßig gestellt, zunächst nach Maaßgabe der Bevölkerung von 1867, später durch Reichsgesetz bestimmt (Art. 60 der V.U.) Es ist zur Herstellung der Gleichförmigkeit zunächst im ganzen Reiche die preußische Militärgesetzgebung im weitesten Sinne eingeführt; später soll ein umfassendes Reichsmilitärgesetz die gleichmäßige Durchführung der Kriegsorganisation sicher stellen. (Art. 61.) Auch sind künftig zur Erhaltung der Einheit in Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung der Truppen alle neu ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den übrigen Kontingenten zur Nachachtung mitzutheilen (Art. 63.). Die Wehrpflicht im ganzen Reiche ist die gleiche. (Art. 59.) Auch in äußeren Dingen ist wesentlich Gleichförmigkeit und Zusammengehörigkeit hergestellt, so in der durchlaufenden Nummerirung der Regimenter und in der Kleidung. (Art. 63.) Der Kaiser hat das Recht und die Pflicht für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit aller Truppentheile des deutschen Heeres Sorge zu tragen, sowie für Einheit in deren Organisation und Forma-

tion, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaft sowie der Qualification der Offiziere; und er ist zu dem Ende befugt jeder Zeit sich durch Inspectionen von dem Zustande zu überzeugen und Abstellung der dabei gefundenen Mängel anzuordnen. (Art. 63.) Der Geldaufwand für das Kriegswesen ist für alle deutsche Staaten derselbe (zunächst 225 Thaler jährlich für den Kopf der Friedenspräsenz) und ist in die Reichskasse einzuzahlen. (Art. 62.) Nur Bayern, und in geringerem Maaße Württemberg, bilden auch in letzterer Beziehung eine Ausnahme.

Das Verhältniß der Landesfürsten in militärischen Dingen somit namentlich zum Oberbefehle des Kaisers, ist ein sehr verschiedenes. — Nach der Reichsverfassung steht ihnen die Ernennung der Offiziere zu; sie sind Chefs der ihren Gebieten angehörenden Truppen und genießen die damit verbundenen Ehren, können zu jeder Zeit Inspicirungen vornehmen und erhalten die regelmäßigen Rapporte, Meldungen, und Benachrichtigung von Ernennungen. Sie haben das Recht, nicht nur ihre eigenen Truppen, sondern auch andere in ihrem Gebiete stehende Truppentheile des Reichsheeres zu polizeilichen Diensten zu verwenden. (Art. 66.) Diese Regel ist jedoch zur großen Ausnahme geworden. Einer Seits haben, mit Ausnahme Braunschweigs, sämmtliche Regierungen von Baden abwärts auf eigene Militärverwaltung und Ernennung der Offiziere zu Gunsten der Krone Preußen verzichtet und sich nur Ehrenrechte und die Benützung der Truppen zum inneren Dienste des Landes vorbehalten. Anderer Seits haben sich die drei Königreiche durch besondere Verträge weitergehende Rechte ausbedungen, was bei Bayern in dem Umfange der Fall ist, daß zwar eine mit dem übrigen deutschen Heere gleiche Ausbildung, Organisation und Formation zugesagt, eine Inspection des Kaisers in diesen Beziehungen eingeräumt und die Verpflichtung übernommen ist, die gleiche Summe auf das Heer zu verwenden, wie von den übrigen

Bundesstaaten geschieht, dagegen die Anwendbarkeit der Verfassungs-Bestimmungen über das Reichskriegswesen wegfällt. Namentlich ist die Aufforderung zu einer Mobilisirung nicht unmittelbar an die bayerschen Militär-Behörden, sondern an den König zu richten, welcher allerdings demselben entsprechen soll; und sind auch die bei Inspectionen bemerkten Mängel nicht unmittelbar abzustellen, sondern der Regierung zur Abhülfe zuzuweisen [1]).

2. Die Verhältnisse der Kriegsmarine sind einfach und tadellos geordnet. Sie ist einheitlich für das ganze Reich unter dem Oberbefehle des Kaisers. Es giebt nur Reichskriegschiffe. Die Organisation und Zusammensetzung der Flotte steht dem Kaiser zu, welcher die Offiziere und Beamten allein ernennt, und dem dieselben und die Mannschaften den Eid zu leisten haben. Die gesammte seemännische Bevölkerung des Reiches ist zum Dienste in der Marine verpflichtet, dagegen vom Dienste im Landheere befreit. Die Häfen von Kiel und an der Jahde sind Reichskriegshäfen; die Flotte führt die deutsche Flagge. Der Gesammtaufwand für die Marine wird aus der Reichskasse bestritten. (Art. 53 und 55 der V.U.) — Wenn also dieser Theil der deutschen Wehrkraft noch nicht die Ausbildung und Stärke erhalten hat, wie sie die Sicherung des Reichsgebietes erfordert, so liegt die Schuld nicht an den Gesetzen, sondern an der Neuheit der Sache und an der noch nicht völlig gewonnenen Einsicht in das, was Noth thut.

5.

Es ist oben, S. 137, bereits vorläufig nachgewiesen worden, daß die im Eingange der Reichsverfassung anerkannte Aufgabe des Rechtsschutzes nicht glücklich formulirt ist, indem sich der Wortlaut theils als zu enge, theils als zu weit erweist.

---

1) Ueber die Ausnahmsstellungen der Königreiche, namentlich Bayerns, vgl. man Thudichum, in Holtzendorff's Jahrbuch, 1871, 1, namentlich S. 65 fg., und Riedel, Reichsverfassungsurkunde, S. 140 fg.

Um so nothwendiger ist daher, namentlich bei der großen moralischen, politischen und sachlichen Wichtigkeit des Gegenstandes, eine genaue Feststellung des wirklich Beabsichtigten und Bestehenden.

Es scheint Klarheit am besten erreicht werden zu können, wenn zuerst die Tragweite der in Frage stehenden Bestimmung untersucht, also an der Hand der vorliegenden Verfassungsbestimmungen aufgefunden wird, in welchen Theilen des gesammten Rechtsgebietes der zugesagte Schutz Anwendung erleiden soll, sodann aber, zweitens, die Mittel aufgezählt werden, welche zur Verwirklichung der Absicht in Anwendung gebracht sind. In beiden Beziehungen mag sich eine Prüfung anschließen, ob nach zwingender Analogie des positiv Gegebenen oder etwa nach der Natur der Sache, auch noch auf weitere Zuständigkeiten, als bereits anerkannt sind, geschlossen werden darf. (Daß im Wege der Verfassungs-Veränderung auch in Betreff des Rechtsschutzes noch nicht Bestehendes beschlossen werden kann, versteht sich von selbst, gehört aber nicht zur Darstellung des vorhandenen positiven Rechtes.)

A. Tragweite des Reichs-Rechtsschutzes.

Um beurtheilen zu können, wie weit sich der vom Reiche verheißene Schutz „des in Deutschland gültigen Rechtes" thatsächlich erstreckt, muß man sich erst vergegenwärtigen, welche verschiedene Arten von Recht überhaupt möglicherweise bestehen, hiermit aber die positiven Bestimmungen der Verfassungs-Urkunde vergleichen.

Bei jedem gesittigten Volke, also auch bei dem deutschen, ergeben sich, nach zwei verschiedenen Eintheilungsgründen, folgende Arten von Rechten:

Einmal, mit Berücksichtigung der Lebenskreise, staatliches, gesellschaftliches und Privatrecht; je nach-

dem sich Rechtsansprüche und Rechtsverpflichtungen beziehen auf die Staatsgewalt an sich, deren Träger und Organe, die Unterthanen als solche und die etwa zu der Vertretung derselben vorhandenen moralischen oder physischen Persönlichkeiten; oder auf die vorhandenen gesellschaftlichen Kreise und Verhältnisse, somit auf Stände, Beschäftigungsklassen, Zusammenwohnen, Armuth und Besitz, religiöse, sittliche und wirthschaftliche Vereine[1]); endlich auf die einzelnen Staatsgenossen in ihren Familien-, wirthschaftlichen und gegenseitigen Verpflichtungs-Beziehungen.

Zweitens ist das Recht, nach seiner Begründung, entweder geschriebenes oder Gewohnheits-Recht.

Werden nun die in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen an diese Kategorieen gehalten, so ergiebt sich in Beziehung auf die Eintheilung nach den Lebenskreisen:

1. daß die staatlichen in Deutschland gültigen Rechte bis itzt noch unvollständig berücksichtigt und fast nur ausnahmsweise als Gegenstand der Thätigkeit des Reiches bezeichnet sind. Es gehören nämlich hierher nur:

a. die Vorschrift des Art. 76 der R.Verf., welche Streitigkeiten öffentlich rechtlicher Art zwischen Bundesstaaten zur Schlichtung an den Bundesrath weist;

b. die Bestimmung desselben Artikels, welcher zufolge Verfassungsstreitigkeiten in Bundesstaaten, in Ermanglung einer zur Entscheidung bestimmten Landesbehörde, zur gütlichen Aus-

1) Es ist hier nicht der Ort die Ausscheidung eines besonderen gesellschaftlichen Rechtes zu vertheidigen. Wer den Begriff der Gesellschaft als eines vom Staate und seinen Einrichtungen sowie Handlungen einer Seits und von dem Bestehen und Gebahren der einzelnen menschlichen Individuen anderer Seits nicht zugeben will, mag das gesellschaftliche Recht unter das staatliche und das Privatrecht vertheilen, allerdings auf die Gefahr hin unvollständig oder unlogisch zu sein. Die für die Reichsverfassung aufzustellenden Sätze werden durch die Eintheilung wenigstens unmittelbar nicht berührt.

gleichung an den Bundesrath, bei deren Mißlingen zur Erledigung an die Reichsgesetzgebung kommen;

c. die Sorge für Beseitigung von Justizverweigerungen durch den Bundesrath, nach Art. 77;

d. die ganz allgemeine, und bisher noch nicht zur Anwendung gebrachte, Einräumung einer Zuständigkeit zu Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen. Art. 4, Nro. 16;

e. die dem Kaiser, in Art. 68, übertragene Berechtigung bei Bedrohung der öffentlichen Sicherheit den Belagerungszustand in jedem Theile des Reichsgebietes, zunächst mit Ausschluß Bayerns, zu verkünden;

f. die Vorschrift (Art. 3) über das deutsche Indigenat und die in demselben enthaltene Rechte, welche keinem Deutschen sei es in seinem Heimathstaate sei es in einem andern Bundesstaate verweigert werden dürfen;

g. das (in Art. 4) in Aussicht gestellte, aber noch nicht erlassene, Bundesgesetz über Staatsbürgerrecht nach der (im Schlußprotocolle des Vertrages mit Bayern, II) gegebenen Begriffsbestimmung desselben;

h. die (in Art. 4) dem Reiche zugetheilte Zuständigkeit zur Gesetzgebung über Strafrecht und Strafverfahren. (Hinsichtlich des ersteren bereits vollständig ausgeübt durch das Reichsstrafgesetzbuch vom 15. Mai 1871; in letzterer Beziehung wenigstens theilweise durch das Gesetz vom 21. Juni 1869, Gewährung der Rechtshülfe betr., sowie durch das Gesetz über Militärstrafrecht vom 20. Juni 1872.)

Es ist somit lediglich nichts darüber vorgeschrieben, welche Staatsart in den einzelnen Bundesländern zu bestehen habe; welche Hohheitsrechte der Regierung als wesentlich zustehen sollen, (abgesehen von der Theilung mit dem Reiche); welche Rechte den Unterthanen gebühren und ob und welche Vertretung derselben gegenüber von dem Staatsoberhaupt stattzufinden habe.

Es ist der Bevorzugungen keine Erwähnung gethan, welche die deutsche Bundesacte den Standesherrn und dem reichsritterschaftlichen Adel zuerkannte. Da nun die in Betreff der Landesverfassungen in den früheren Gesetzen des deutschen Bundes, namentlich in der Bundesacte und in der Wiener Schlußacte, enthaltenen zahlreichen Bestimmungen mit dem Bunde erloschen sind, so ergiebt sich itzt folgender Zustand. — Die in sämmtlichen deutschen Staaten bestehenden Verfassungen mit Volksvertretung sind längst Bestandtheile des gültigen Landesrechtes und bleiben als solche in Kraft. Sie sind nach den gesetzlichen Bestimmungen zur Anwendung zu bringen und, nöthigen Falles, durch die hierzu bestehenden Einrichtungen, Ministeranklagen u. s. w., aufrecht zu erhalten. Veränderungen in denselben können im verfassungsmäßigen Wege, ohne daß von Seiten des Reiches eine Einsprache begründet wäre, erfolgen. Selbst die Fortdauer einer Volksvertretung ist zwar wohl in jedem Bundeslande vorausgesetzt aber nirgends ausdrücklich gefordert. Namentlich mögen Bestimmungen in Betreff der staatsbürgerlichen Rechte nach Gutfinden getroffen werden, soweit nicht etwa durch Reichsgesetze Vorschriften gegeben sind oder gegeben werden werden. Die Reichsverfassung selbst enthält keine allgemeine Aufstellung von Grundsätzen, (Grundrechte,) oder Feststellung eines Minimums von Rechten, welche von jedem Bundesstaate gewährt werden müßten; Vorschriften dieser Art sind, im Falle des Bedürfnisses, späterer Gesetzgebung, wenn nöthig durch Erweiterung der Zuständigkeit der Reichsgewalt, vorbehalten [1]). Bis jetzt ist nur vorgeschrieben, daß die im deutschen

1) S. die sehr interessanten Verhandlungen im constituirenden Reichstage über die Anträge auf Einrückung von Grundrechten in die Verfassung, oder wenigstens auf Aufnahme des Rechtes zur gesetzlichen Erlassung einschlagender Reichsvorschriften, bei Bezold, Materialien, S. 412 fg. und 563 fg. Jene wurden hauptsächlich durch den Hinweis auf die zur Formulirung der Sätze und zum Verständnisse hierüber mit den Regierungen

Indigenate enthaltenen Rechte weder von einer Obrigkeit, also durch eine Verwaltungsmaaßregel, noch selbstverständlich durch Landesgesetzgebung verweigert oder verkümmert werden dürfen. Es sind diese Rechte aber: vollständige Gleichbehandlung der Angehörigen anderer Bundesstaaten mit den Inländern, und demgemäß Zulassung zum festen Wohnsitze, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Aemtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern; auch gleiche Berechtigung zur Rechtsverfolgung und zum Rechtsschutze. Das in Aussicht gestellte Reichsgesetz über das Staatsbürgerrecht wird, nach der Erklärung gegenüber von Bayern, nur dazu bestimmt sein, die Bundes- und Staatsangehörigkeit zu regeln und die politische Gleichberechtigung aller Confessionen durchzuführen, nicht aber auch die Voraussetzungen zur Ausübung politischer Rechte im Einzelstaate bestimmen. Im Uebrigen stehen die Landesverfassungen in doppelter Beziehung unter dem Schutze des Reiches. Verfassungsstreitigkeiten sind auf Anrufen eines der Theile durch den Bundesrath, beziehungsweise durch Reichsgesetzgebung, zu schlichten, wobei unzweifelhaft auch über streitig gewordene Auslegungen einer Verfassungsbestimmung entschieden werden kann. Sodann wird die Ruhe vom Kaiser mit Gewaltsmaaßregeln aufrecht erhalten, wenn die Meinungsverschiedenheiten bis zur Bedrohung derselben gesteigert sein sollten.

2. In den Bereich der g e s e l l s c h a f t l i c h e n Rechte können bis itzt nur etwa, und diese auch blos zum Theile, die in Art. 4 in Aussicht gestellten Reichsgesetze über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse und über Ge-

---

erforderliche unabsehbare Zeit und auf die üblen in dieser Beziehung im Frankfurter Parlamente gemachten Erfahrungen abgelehnt; diese durch die Betonung der Ueberflüssigkeit, da die Ermächtigung zu späterer Gesetzgebung, im Nothfalle durch Erweiterung der Bundescompetenz außer Zweifel stehe.

werbebetrieb gezogen werden. Von allen übrigen gesellschaftlichen Zuständen schweigt die Verfassungs-Urkunde, und es sind auch noch keine Zuständigkeits-Erweiterungen beschlossen oder beantragt worden. In wie ferne diese Passivität auf die Dauer beibehalten werden kann, namentlich Angesichts der großen und bedenklichen Bewegungen auf dem Gebiete kirchlicher Gesellschaften und der Arbeiterzustände, ist eine andere von Zeit und Erfahrung zu lösende Frage. — Die bis itzt erlassenen, sämmtlich vom norddeutschen Bunde auf das Reich übergegangenen, Einzelgesetze sind:

a. das Gesetz über Freizügigkeit, vom 1. Nov. 1867;

b. die Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869; endlich

c. das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870.

3. In reichlicherem Maaße ist das Privatrecht bedacht. Die dem Reiche in dieser Beziehung durch die Verfassung überwiesene Zuständigkeit ist eine sehr bedeutende und es ist auch bereits eine ganze Reihe von einzelnen in dieses Gebiet einschlagenden einzelnen Gesetzen theils vom norddeutschen Bunde übernommen, theils seit der Gründung des Reiches erlassen worden.

Durch Art. 4 der Verf.Urk. sind nämlich nachstehende Rechtsmaterien als Gegenstände der Reichsgesetzgebung erklärt:

a. das gesammte Obligationen-, Handels- und Wechselrecht. — In Beziehung auf die beiden letzteren Arten von Rechtsnormen ist bereits vom norddeutschen Bunde, und itzt auch vom Reiche, der wichtige Schritt geschehen, die deutsche Wechselordnung, die dazu gehörigen Nürnberger Novellen und das deutsche Handelsgesetzbuch unverändert anzunehmen und zu verkündigen. Ein Reichsgesetz über das Obligationenrecht besteht dagegen noch nicht [1]).

1) Bekanntlich hat der Reichstag den Antrag gestellt, die Reichsgesetzgebung auch auf die übrigen Theile des Privatrechtssystemes auszu-

b. die Erfindungspatente und

c. der Schutz des geistigen Eigenthums (bereits ausgeführt durch das Gesetz vom 11. Juni 1870 betreffend das Urheberrecht an Schriftwerken u. s. w.) [1]);

d. das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtssachen, (in der Hauptsache in Vorbereitung begriffen; bereits theilweise ausgeführt durch die Errichtung eines Oberhandelsgerichtes vom 12. Juni 1869);

e. Bestimmungen über die gegenseitige Vollstreckung der Erkenntnisse in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen in solchen (ausgeführt durch Gesetz vom 21. Juni 1869;)

f. Beglaubigung öffentlicher Urkunden [2]).

---

dehnen, also ein vollständiges Civilgesetzbuch zu verfassen. Der Bundesrath hat jedoch, wohl angesichts des Art. 78, nicht zugestimmt. Es steht aber zu erwarten, daß die Ausarbeitung des Obligationenrechtes die unbedingte Nothwendigkeit dieser Ausdehnung nachweisen wird. Daß die Einführung eines neuen bürgerlichen Rechtes nicht ohne Unbequemlichkeiten und selbst örtliche Nachtheile vor sich gehen kann, ist zuzugeben; allein die Einführung eines einheitlichen Rechtes ist von unberechenbarem Vortheile, und auch in allen Ländern, welche den Muth dazu gehabt haben, allgemein als solcher anerkannt. Vorweg müßte dieß in Deutschland sein, dessen gesetzlicher Zustand in dieser Beziehung ein trostloser ist. Deßhalb sind denn auch die Einwendungen gegen ein allgemeines Reichs-Civilgesetzbuch, so verständig sie an sich sein mögen, (wie dieß z. B. den von Westerkamp, Reichsverfassung, S. 61 fg. entwickelten recht gerne zuzugestehen ist) nicht durchschlagend.

1) Daß sowohl Erfindungs-Patente als Schutz gegen Nachdruck auch wesentlich eine volkswirthschaftliche Bedeutung haben, ist unläugbar, und so hätte die Reichsgesetzung hierüber auch an einer andern Stelle untergebracht werden können; allein der Grundgedanke ist doch die Verwilligung eines Eigenthumsrechtes an die Gestaltung eines Gedankens, also ein civilrechtliches Verhältniß.

2) Das einst zu erlassende Gesetz wird wohl auch die Beglaubigung von Urkunden öffentlich rechtlicher Art umfassen müssen; allein die Hauptsache bilden doch immer civilrechtliche Acte. Ob es bis zu einer vollständigen Notariats-Ordnung ausgedehnt werden wird, ist noch nicht zu beurtheilen.

An einzelnen Gesetzen über Rechtsmaterien sind, außer den so eben ausgeführten, in Folge der ertheilten allgemeinen Zuständigkeit bis itzt nachstehende, theils vom norddeutschen Bunde als Reichsgesetze übernommene theils neu verfaßte, verkündet:

a. über vertragsmäßige Zinsen (Aufhebung der Wuchergesetze) vom 14. Nov. 1867;

b. über die Aufhebung der Schuldhaft, vom 29. Mai 1868;

c. über die privatrechtliche Stellung der Erwerbs- und Wirthschafts-Genossenschaften vom 4. Juli 1868; authentisch erklärt durch Gesetz vom 19. Mai 1871;

d. über Beschlagnahme des Arbeits- und Dienstlohnes vom 21. Juni 1869;

e. über Kommanditgesellschaften auf Actien und Actien-Gesellschaften, vom 11. Juni 1870;

f. über Verbindlichkeit zum Schadensersatz bei Tödtungen oder Körperverletzungen auf Eisenbahnen, in Bergwerken u. s. w., vom 7. Juni 1871.

Eine Betrachtung des Reichs-Rechtsschutzes nach der Verschiedenheit seiner Begründung, je nachdem es nämlich geschriebenes oder Gewohnheitsrecht ist, ergiebt zur Zeit kaum ein Ergebniß. Bis itzt ist das zum Rechtsschutze bestimmte Recht des Reiches nur geschriebenes. Daß sich allmählig auch Gewohnheitsrecht entwickeln wird, (dann natürlich auch die Controverse über das Verhältniß desselben zum geschriebenen Rechte,) ist sehr wahrscheinlich; allein bei dem kurzen Bestande des Reiches war bis itzt hierzu weder Veranlassung, noch hätten sich die Bedingungen der Gültigkeit bereits entwickeln können. Nur in zwei Verhältnissen mag etwa die Anwendung gewohnheitsrechtlicher aus früheren Zuständen überkommener Rechtssätze in Frage kommen.

Einmal in Betreff der den Standesherren und der ehemaligen Reichsritterschaft vom früheren deutschen Bunde ein-

geräumten Vorrechte. Dieselben sind unzweifelhaft gegenüber von den einzelnen Staaten auch itzt noch gültiges geschriebenes Recht, in so weit sie von deren Verfassungen und Gesetzgebungen anerkannt und nicht etwa itzt durch ein Reichsgesetz beseitigt sind. In Beziehung auf das Reich dagegen verhält es sich anders. In der Reichsverfassung ist dieser Vorrechte keinerlei Erwähnung gethan; ihre Anerkennung kann aber auch nicht auf Grund der früheren Bundesacte verlangt werden. Das Reich ist nicht Rechtsnachfolger des Bundes und seine Einrichtungen sind mit demselben verschwunden. Zu denselben gehörten denn aber auch, insoferne sie allgemeines deutsches Recht sein sollten, die besondere Stellung der Standesherren und der Reichsritterschaft. Somit kann von einer auch itzt noch bestehenden allgemeinen Gültigkeit solcher Bevorzugungen nur die Rede sein, wenn sie entweder durch ein Reichsgesetz ausdrücklich anerkannt werden, und selbstverständlich nur in dem Sinne und in dem Umfange dieser neuen Bestimmung; oder aber wenn und soweit sich etwa in Betreff derselben ein Gewohnheitsrecht bilden sollte. In ersterer Beziehung ist freilich eine große Willfährigkeit und Ausgiebigkeit kaum zu erwarten; denn schon itzt haben in mehreren wichtigen Beziehungen die neuen Reichsgesetze Bevorzugungen der fraglichen Art einfach bei Seite geschoben und es ist nicht einmal eine ausdrückliche Erwähnung für nöthig befunden worden. So ist vom befreiten Gerichtsstande, soweit die Reichsgesetzgebung bisher geht, nirgends mehr die Rede, und steht ein solcher auch schwerlich in den noch ausstehenden Gesetzbüchern und Gesetzen in Aussicht. Das Gleiche läßt sich ohne Verwegenheit auch von dem Rechte auf Patrimonialgerichtsbarkeit annehmen. Itzt schon gilt es vom Rechte auf Theilnahme an der Volksvertretung. Im Reichstage haben weder die Standesherrn noch der reichsritterschaftliche Adel gesetzlich eingeräumte Sitze oder auch nur Begünstigungen im activen oder passiven Wahlrechte. Sodann kennen die Reichs-

gesetze keine Bevorrechtung auf Besteuerung. Und auch die Bestimmungen über das Aufenthaltsrecht sind in dem Gesetze über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867, welches itzt auch Reichsgesetz ist, für „jeden“ Bundesangehörigen, sowie in dem Reichsgesetze vom 4. Juni 1872 in Betreff des Jesuitenordens ausnahmslos angeordnet [1]). Lediglich die Befreiung von der Wehrpflicht besteht itzt noch; aber nicht etwa in Anerkennung des ehemaligen Bundesrechtes, sondern als eingeräumt durch ein Reichsgesetz (vom 9. Nov. 1867). — Die früher Berechtigten können also höchstens auf ein sich im Reiche bildendes Gewohnheitsrecht zu ihren Gunsten hoffen. Daß ein solches möglich ist, soll nicht in Abrede gestellt werden; allein es wird sich, nach aller Wahrscheinlichkeit, auf ihre Titel und Ebenbürtigkeitsansprüche beschränken. Es scheint sogar, daß in dieser Beziehung die Bildung einer Rechtsgewohnheit bereits begonnen hat; doch würde eintretenden Falles immer der Beweis hiervon zu liefern sein.

Ein zweiter Fall von Anwendung eines Gewohnheitsrechtes in Reichs-Beziehungen kann möglicherweise eintreten bei solchen Reichsbeamten, welche aus dem Dienste von Einzelstaaten übernommen worden sind. Nach Art. 18 der Reichs-Verf. sind nämlich denselben, wenn nicht vor ihrem Eintritte in den Reichsdienst durch Reichsgesetzgebung etwas anderes bestimmt sein wird, dem Reiche gegenüber diejenigen Rechte vorbehalten,

---

1) Aus diesen Gründen kann denn auch die, durch die öffentlichen Blätter bekannt gewordene, Einrede des Jesuiten Grafen von Zeil gegen die ihm angesonnene Verlassung seines bisherigen Wohnsitzes nur als durchaus unbegründet betrachtet werden. Das in der deutschen Bundesacte den Mitgliedern standesherrlicher Familien eingeräumte unbeschränkte Aufenthaltsrecht hat keine Gültigkeit mehr. Die Reichsgesetze machen keine Ausnahme für sie in dieser Beziehung. Sollte ihnen etwa ein bayerisches Recht zustehen, so geht diesem das Reichsgesetz vor. Wie immer also die, noch unbekannte, Endentscheidung der bayerschen Regierung ausfallen mag, immer wird es Sache der Reichsgewalt sein dem Reichsgesetze Vollziehung zu verschaffen.

welche ihnen in ihrem Heimathlande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden hatten. Nun aber bestehen in manchem deutschen Lande keine umfassenden Staatsdiener-Edicte, sondern muß in denselben und zwar in wichtigen Beziehungen, z. B. in Betreff der Entlaßbarkeit, auf die in Deutschland allmählig gewohnheitsrechtlich ausgebildeten Grundsätze gegriffen werden. Kommt nun ein Reichsbeamter aus einem solchen Lande, so kann über die Anwendbarkeit dieser, freilich nicht durchaus unbestrittenen, Rechtsregeln ein begründeter Zweifel wohl nicht obwalten.

B. Mittel zur Handhabung des Rechtsschutzes durch das Reich.

Es fällt in die Augen, daß durch Gesetzgebung allein, und wäre sie noch so vollständig und gut, ein gesicherter Rechtszustand nicht hergestellt werden kann. Die Aufstellung von Grundsätzen und Einzelnvorschriften reicht nicht aus; es muß auch dafür gesorgt werden, daß sie zur Anwendung kommen. Hierzu ist aber gar Mancherlei nothwendig. Auf der einen Seite ist es offenbar ein großer Vortheil, wenn verhindert werden kann, daß die Rechtsordnung überhaupt thatsächlich verletzt wird. In vielen Fällen ist eine Wiederherstellung gar nicht möglich; immer aber werden Nachtheile und Leiden erspart, wenn ein Uebel gar nicht erfolgt, also auch die Mühe und Unlust der Bemühungen um Wiedergutmachung erspart bleibt. Auf der andern Seite sind Einrichtungen unvermeidlich, durch welche ein trotz Abmahnung des Gesetzes und vorbeugender Maaßregeln doch gekränktes Recht wieder hergestellt wird. Es ist also nöthig, daß der Staat eine vorbeugende und eine wiederherstellende Rechtspflege einrichtet und handhabt; und zwar beides auf sämmtlichen Rechtsgebieten, welche geschützt werden sollen, somit auf dem staatlichen und gesellschaftlichen eben so wohl als im Bereiche der Verhältnisse des Ein-

zelnen zum Einzelnen. Diese Aufgaben sind aber groß und zum Theile grundsätzlich so wie thatsächlich sehr schwierig; ihre Erfüllung erfordert manchfache Anstalten und ein zahlreiches Personal. Es sei nur Beispiels halber daran erinnert, daß die Präventiv-Justiz unter Anderem dafür zu sorgen hat, daß Staat und Gesellschaft nicht bedroht werden durch Mißbrauch des Vereins- und des Versammlungsrechtes, der freien Ortsveränderung, der Presse; sodann daß die Einzelnen nicht angetastet werden an Leben, Gesundheit, Ehre, nicht Noth leiden durch Betrug, Diebstahl, oder unter der Unfähigkeit sich selbst zu schützen; daß es zu dem Ende nicht an Sicherungsmannschaft, an beständiger Wachsamkeit, an der ganzen sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit mit Notariaten, Hypothekenämtern, Waisengerichten u. s. w. u. s. w. fehle. Ferner sei darauf aufmerksam gemacht, daß die Wiederherstellung des bereits gekränkten Rechtes dreierlei Arten von Maaßregeln erfordert: Gerichte von verschiedener Art und Stufenfolge; unmittelbares Eingreifen der Staatsgewalt, wo die Gerichte entweder nicht fungiren können oder nicht das richtige Mittel sind; Beaufsichtigung der fehlerhaften Zustände. Je nachdem ein Staat dieß Alles vollständig oder lückenhaft, gut oder schlecht leistet, erfüllt er seine Aufgabe das Recht zu schützen, erwirbt er sich Lob oder Tadel.

Wie steht es nun um alles dieses im deutschen Reiche? Leider muß geantwortet werden: sehr ungenügend. Auch wenn es — worüber aber noch manches Jahr verfließen wird und muß — in dem ganzen Bereiche der ihm durch seine Verfassung zugewiesenen Gesetzgebung vollständig seine Schuldigkeit gethan haben wird, liegt ihm die Erfüllung der gesammten Anwendungsaufgaben ob. Hierin ist nun aber theils bis itzt sehr wenig geschehen, theils sind dem Reiche in That nur sehr ungenügende Mittel zugewiesen. Und wenn auch zuzugeben ist, daß ihm in seiner Eigenschaft als Bundesstaat keineswegs die gesammte Sorge obliegt, wie sie ein nur auf seine eigene Thä-

tigkeit angewiesener einfacher Staat erfüllen muß, so ist doch unläugbar, daß diese ganze Seite des Reichsgebäudes allzugeringe Beachtung gefunden hat, und daß entweder große Nachbesserungen und Zuständigkeits-Erweiterungen erfolgen müssen, oder das Reich zu seinem eigenen Schaden dem Vorwurfe bedenklicher Lückenhaftigkeit ausgesetzt bleibt.

Eine genauere Betrachtung dessen, was geschehen darf und soll, sowie dessen, was bis itzt geschehen ist, wird nachweisen, daß hier keine grundlose und wohlfeile Kritik geübt ist.

Von präventiven Maaßregeln sind dem Reiche ausdrücklich nur zugewiesen:

1. die Bestimmungen über Paßwesen und Fremden-Polizei: Art. 4 der Verf.Urk. Ausgeführt durch Gesetz vom 12. Oct. 1867;

2. solche über die Beglaubigung öffentlicher Urkunden, Art. 4 der V.U.; (bis itzt nicht erlassen und jeden Falles nur theilweise hierher gehörig.)

Allerdings kommt das, was oben, S. 83 fg., über die dem Reiche zur Sicherstellung gegen seine Feinde ausgeführt ist, hier ebenfalls in Betracht; allein es ist nicht zu übersehen, daß zunächst — mit einziger Ausnahme der Bestimmungen über die Verhängung des Belagerungsstandes und des Jesuitengesetzes — nur das Recht zur Ergreifung von Schutz-Maaßregeln nachgewiesen werden konnte, nicht aber bereits bestehende Einrichtungen aufzuführen waren. Daß es hierbei auf die Dauer sein Bewenden nicht haben wird und nicht haben kann, ist wohl unzweifelhaft. — Eine noch nicht beantwortete, wohl noch gar nicht aufgeworfene Frage ist freilich dabei, ob sich das Reich in Betreff prophylactischer Vorkehrungen auf den Schutz seiner eigenen Rechte zu beschränken hat, oder ob ihm auch die Aufgabe gestellt ist, für die Bewahrung der Einzelstaaten und der einzelnen Reichsangehörigen zu sorgen? Da hier practisch Alles noch so sehr im Weiten liegt, so mag wohl an dieser Stelle

nicht näher eingegangen werden auf die Erörterung des schwierigen Verhältnisses, doch angedeutet sein, daß ein Eintreten des Reiches in zwei Gattungen von Fällen gerechtfertigt erscheint. Einmal, wenn eine zunächst gegen einen Einzelstaat gerichtete Rechtsbedrohung in ihren Folgen auch die Gesammtheit in Gefahr bringen würde. Sodann, wenn die Beseitigung voraussichtlich von den Maaßregeln und Kräften der Einzelstaaten nicht zu erwarten stände. (Vorkehrungen gegen socialistische Wühlereien und Plane mögen als Beispiel dienen.)

Etwas, aber auch nur etwas, besser steht es mit den zur Wiederherstellung eines bereits gebrochenen Rechtes bestimmten Reichseinrichtungen. Was nämlich

1. die Bestellung von Gerichten betrifft, so ist allerdings bereits bemerkt, daß es nicht die Aufgabe eines Bundesstaates sei, die gesammte Rechtspflege zu übernehmen, sondern die Sorge für dieselbe im Allgemeinen den Einzelnstaaten verbleibe, somit die Bundesgewalt nur in Ausnahmsfällen das Recht und die Pflicht habe auch ihrer Seits Behörden solcher Art zu errichten. Diese Ausnahmen treten aber, wie schwerlich bestritten werden wird, namentlich da ein, wo es einer über den sämmtlichen Gerichten der Einzelstaaten stehenden und in letzter Instanz entscheidenden Behörde bedarf, um Einheit in der Anwendung eines im ganzen Gebiete des Bundesstaates gültigen Gesetzes zu bewerkstelligen; sodann wenn die Landesgerichte nach der Art der in Frage stehenden Rechtsfälle keine Zuständigkeit zu ihrer Aburtheilung haben können. — In beiden Beziehungen hat nun das Reich einen, freilich noch schwachen, Anfang zur Bestellung eigener Gerichte gemacht.

a. Zur Bewahrung der Rechtseinheit ist durch Gesetz vom 12. Juni 1869 ein Reichsoberhandelsgericht als höchste Instanz in Handels- und Wechselsachen für den ganzen Umfang des Reiches bestellt, und ist demselben, aus gleichem Grunde, durch spätere Gesetze auch die letzte Entscheidung in Streitig-

keiten über die, durch Reichsgesetz vom 11. Juni 1870 geordneten, Urheberrechte, übertragen; sodann bei Entschädigungsklagen wegen Tödtungen und Verwundungen im Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken u. s. w. (Gesetz vom 7. Juni 1871.)

b. Wegen Mangels an Zuständigkeit der Einzelstaaten sind als Reichsgerichte bestellt:

das Oberappellationsgericht in Lübeck als oberste und einzige Instanz in Fällen von Hoch- und Landesverrath gegen das Reich (Art. 75 der V.U.). — Noch nicht ins Leben getreten, weil das die Zuständigkeit und das Verfahren ordnende Reichsgesetz noch nicht erlassen ist [1]); und

das Reichs-Oberhandelsgericht

bei Entschädigungsklagen gegen den Reichsfiscus wegen Aufhebung von Flößerei-Abgaben (Gesetz vom 1. Juni 1870);

als oberste Instanz in Civilrechts-Entscheidungen der Reichskonsulate (Gesetz vom 22. April 1871) [2]).

Ob und wie weit die in Aussicht stehenden Gesetzgebungen über ein gemeinsames bürgerliches Recht sowie über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen und in Strafsachen weitere Reichsgerichte schaffen, damit aber die itzige fast lächerliche Lückenhaftigkeit ergänzen werden, steht dahin. Doch darf wohl, als in der Natur der Verhältnisse begründet, eine doppelte Vermuthung, wo nicht Forderung, aufgestellt werden. Einer Seits kann, solange das Reich ein Bundesstaat und kein Ein-

1) Unter diesen Umständen kann denn auch eine Erörterung des von Westerkamp, Reichsverfassung S. 34, aufgestellten Satzes, daß die Verwendung des Lübecker Gerichtes zu Reichszwecken den Senaten der Freien Stätte das Recht nicht entziehe gesetzliche Veränderungen an demselben zu machen, es sogar ganz aufzugeben, unterbleiben. Im Uebrigen ist die Richtigkeit der letzteren Behauptung doch mindestens zweifelhaft.

2) Das Reichsoberhandelsgericht ist auch vorläufig als Cassationshof für das Reichsland bestellt. In dieser Eigenschaft handelt es aber nicht als Reichsgericht sondern als oberstes Landesgericht.



heitsstaat ist, davon nicht die Rede sein, daß die sämmtlichen Gerichte in ganz Deutschland sei es in allen oder auch nur in einzelnen Theilen des Rechtssystems vom Reiche bestellt würden und einen Theil seines Organismus bildeten. Wenn einzelne Staaten bestehen, müssen sie auch Gerichte haben, welche von ihren Regenten bestellt und besetzt sind. Anderer Seits aber erscheint zweierlei nicht nur als wünschenswerth sondern als nothwendig. Zunächst eine gleichmäßige Organisation der Landesgerichte gleicher Art und gleichen Ranges, indem nur dann die Reichsvorschriften über das Verfahren überall auch in derselben Weise ausgeführt werden können. Selbst eine gleichartige Benennung wird, namentlich für die aus der Ferne Hülfe suchenden, sehr zuträglich sein. Sodann muß es als eine unbedingte Nothwendigkeit erklärt werden, daß sowohl für Civil- als für Strafsachen oberste Gerichtshöfe für das ganze Reich bestellt werden. Ohne solche wäre in kürzester Zeit ein Wiederauseinanderflattern der so großen Aufwand an Zeit und Kraft verlangenden Reichsgesetzgebung mit Bestimmtheit entgegenzusehen. Ob diese höchsten Reichsgerichte entscheidende letzte Instanzen, oder Cassationshöfe, vielleicht sogar nur Auslegungsbehörden sein sollen, ist eine sehr wichtige doch immerhin nur in zweiter Linie stehende Frage. Die Hauptsache ist, daß das Reich sein Recht zusammenhält und ihm, soweit solches überhaupt möglich ist, eine gleichförmige Anwendung sichert. Dieß kann aber in verschiedener Weise geschehen [1]).

Ueber die Rechtsverhältnisse der Richter in Reichsgerichten sind besondere Grundsätze bis itzt nicht aufgestellt. Nur ent-

---

1) Daß ein oberster Reichs-Verwaltungsgerichtshof für Beschwerden bei Anwendung von Reichsverwaltungsgesetzen unmöglich ist, bedarf wohl nicht erst eines Beweises. Bei der einmal zu beseitigenden Verschiedenheit der zur Durchführung der Reichsgesetze nöthigen Verwaltungseinrichtungen in den einzelnen Staaten wäre die Hauptrechtfertigung des Bestehens einer solchen Behörde, die genaue Kenntniß dieser Gesetze, undenkbar.

hält das Gesetz über die Bestellung des Reichs-Oberhandelsgerichtes, in §§ 23—25, einige Bestimmungen hinsichtlich des Verfahrens, welches gegen dessen Mitglieder im Falle eines gegen sie von einem zuständigen **Landes**gerichte angestrengten Strafprocesses einzuhalten ist, sowie über ihre Pensionirung. Ebenso unterliegt es keinem Zweifel, daß die Vorschriften des Reichs-Strafgesetzes in Betreff der Amtsvergehen von Richtern, (§§ 34—36) volle Anwendung auch auf die Angehörigen der Reichsgerichte zu finden haben. Im Uebrigen gilt nothwendigerweise bis zur Erlassung eines umfassenderen Reichsgesetzes über die Stellung der Richter zur Staatsgewalt das allgemeine deutsche Gewohnheitsrecht in Betreff der Unabhängigkeit der Gerichte.

2. Unmittelbares Eingreifen der Reichsgewalt in die Rechtsordnung.

Bei aller Ueberzeugung von der Nothwendigkeit und von dem Nutzen einer Selbstständigkeit der Gerichte und eines sich strenge an das Gesetz haltenden Verfahrens derselben kann man sich der Einsicht nicht entziehen, daß es zahlreiche Fälle giebt, in welchen ein lediglich den Buchstaben des Gesetzes berücksichtigendes Verfahren in Rechtssachen höchst unwünschenswerth ist. Es kommen Fälle vor, in welchen schon die bloße Eröffnung einer gerichtlichen Untersuchung Folgen für den Betheiligten hat, welche in gar keinem Verhältnisse zur Schwere der Schuld stehen, oder welche ein allgemeineres, sittliches oder politisches, Uebel sind. Noch weit häufiger widersprechen rechtlich untadelhafte Strafurtheile bei besonderen persönlichen oder sachlichen Verhältnissen allen Gefühlen der Billigkeit, oder es nährt eine stracke Vollziehung staatsfeindliche Gesinnungen, ist vielleicht wegen der Zahl der Verurtheilten thatsächlich kaum denkbar. Ferner kann durch ein weit verbreitetes Unglück, z. B. einen Brand, eine Ueberschwemmung, Kriegsver-

wüstung und dergl. so allgemein eine unverdiente Zerrüttung der Vermögensverhältnisse entstehen, daß die, in solchen Verhältnissen natürlich ungewöhnlich häufigen, Schuldklagen weit und breit wirthschaftliches Elend bringen müßten, während sich bei einer billigen Hinausschiebung Alles wieder ordnen würde. Die Gerichte selbst können hier nicht helfen. Sie haben lediglich sowohl die Pflicht und das Recht, das Gesetz anzuwenden, wie es lautet. Ihre Thätigkeit nimmt dann aber das Wesen eines blinden Fatums an, was ihrem Ansehen nicht zum Vortheile gereicht, dem Staate Schaden bringt, jeden Falles in der öffentlichen Meinung, und mit den vernünftigen Zwecken einer Rechtsordnung unvereinbar ist. Es muß also einer außerhalb ihnen und über ihnen stehenden Gewalt die Befugniß ertheilt sein hier eine Ausgleichung eintreten zu lassen; also das rechtsgerichtliche Verfahren niederzuschlagen, Begnadigungen, vielleicht selbst Amnestieen, eintreten zu lassen, Moratorien zu ertheilen. Dieß ist denn auch überall eingesehen worden und sind je nach der Verfassung des Staates diese oder jene Personen oder Behörden mit der Ausführung beauftragt [1]).

Mit Bedauern muß nun zugestanden werden, daß sowohl die Reichsverfassung als die einzelnen Rechtsgesetze des Reiches völlig stumm in allen diesen Beziehungen sind. Niemand, weder dem Kaiser, noch dem Bundesrathe, noch dem Reichstage steht ein verfassungsmäßiges Recht zu Abolitionen, Begnadigungen, Moratorien im Bereiche des Geschäftskreises der Reichsgerichte zu.

Daß hier nachträglich, und zwar so bald als möglich, eine vernünftige Ordnung geschafft werden muß, bedarf nicht erst des Beweises. Schon itzt liegt das Bedürfniß vor; es wird aber um so größer werden, je weiter sich die Rechtsgesetzgebung des Reiches ausbreitet. — Wie die Sache gemacht wird, ist

1) Ueber die Eingriffe in den ordentlichen Rechtsgang und über die dabei zu beobachtende Vorsicht s. meine Politik, Bd. I, S. 634 fg.

verhältnißmäßig von untergeordneter Bedeutung; die Hauptsache ist, daß etwas besteht. Und es ist dieß nicht einmal schwierig. Es scheint zum Beispiele wenige Bedenken zu haben, wenn dem Kaiser, selbstverständlich unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, bei Verfahren vor Reichsgerichte das Recht zu Abolitionen und Begnadigungen, dem Bundesrathe die Befugniß zu Ertheilung von Moratorien verliehen würde.

Noch ist aber hier eine zwar nicht gleich bedeutende aber doch nahe verwandte Frage ins Auge zu fassen, nämlich die: wie es sich mit den Abolitionen und den Begnadigungen in Betreff des Reichsstrafgesetzbuches verhält, und wie es sich verhalten sollte? Der Fall ist insoferne verschieden von dem obigen, als das Reichsstrafgesetzbuch lediglich von Landesgerichten zum Vollzuge gebracht wird, nicht aber von Reichsgerichten. Es ist nun aber doch ein Reichsgesetz, und das Reich hat ein großes Interesse dabei, daß es überall richtig und gleichförmig zur Anwendung kommt, namentlich daß keine ungehörigen Eingriffe der Landesregierungen dabei stattfinden. Thatsächlich ist der Zustand nun, daß die fraglichen Rechte unbeanstandet von den Landesfürsten, und nur von ihnen, bei allen von den Gerichten in ihrem Gebiete behandelten Fällen ausgeübt werden; und es muß auch zugegeben werden, daß hierfür, bei der bestehenden Nothwendigkeit einer Hülfe, der Mangel einer der Reichsgewalt zustehenden Befugniß spricht, sowie der Umstand, daß es sich von Landes- und nicht von Reichs-Gerichten handelt. Allein dieß hat doch eine für die Erhaltung der Rechtseinheit in Deutschland und für die Aufrechterhaltung des Ansehens des Reichsstrafgesetzbuches sehr bedenkliche Seite. Da jeder Regent eines deutschen Staates ganz nach seiner Ansicht und nach seinem Belieben begnadigen kann, so ist auf die Dauer eine Ungleichheit der Anwendung des Gesetzbuches unvermeidlich. Steht es doch itzt einem Fürsten frei, eine ihm subjectiv nicht zusagende Strafandrohung des Gesetzes, z. B. die Todes-

strase, in seinem Gebiete thatsächlich gar nicht zur Anwendung kommen zu lassen, sie also in einem kleineren oder größeren Theile des Reiches aufzuheben, während sie anderwärts vollzogen wird. Und welcher Mißbrauch kann möglicherweise mit Amnestieen getrieben werden zur höchsten Beschädigung der Auctorität des Kaisers! — Es ist schwer zu läugnen, daß hier eine Abhülfe nöthig ist; leider aber noch schwerer, eine passende und ausführbare anzugeben. Daran ist nicht zu denken, daß das Recht zu Abolitionen und Begnadigungen bei allen in ganz Deutschland vorkommenden Anwendungsfällen des Reichsstrafgesetzbuches einfach auf die Reichsgewalt übertragen werden könnte. Niemals werden sich die Reichsfürsten dazu verstehen. Das Begnadigungsrecht ist immer als eines der schönsten Rechte einer Krone und als eines der persönlichsten Regierungsrechte betrachtet worden; eine Beraubung desselben würde als eine unerträgliche Demüthigung erscheinen, ein darauf gehender Gesetzesentwurf nimmermehr die Zustimmung des Bundesrathes erhalten. Außerdem muß in der That zugegeben werden, daß die Entscheidung über alle aus dem ganzen Reiche zuströmenden Begnadigungsfälle den damit beauftragten Factor der Reichsgewalt, welcher er nun sein möchte, mit einer unerträglichen Geschäftsmenge belasten würde, überdieß die Erledigungen durch Mangel an näheren Personal- und sachlichen Kenntnissen leicht unzweckmäßig ausfallen könnten. Es muß also ein anderes Mittel gesucht werden, auch wenn dasselbe nicht vollständig ausreichen sollte. Hier bietet sich denn das dem Kaiser verfassungsmäßig zustehende Recht der Oberaufsicht über die Vollziehung der Reichsgesetze dar. Ein Reichsgesetz aber ist unbestreitbar das Strafgesetzbuch. Diese Aufsicht könnte auf verschiedene Weise geübt werden. Einmal, durch die Einforderung regelmäßiger Berichte der Landesregierungen über alle ausgesprochenen Begnadigungen und über deren Gründe. Zweitens durch regelmäßige Absendung von Reichscommissarien

zur Einsicht der Dinge an Ort und Stelle. Beide Einrichtungen würden ohne Zweifel auch nichts weniger als gerne gesehen und leicht bewilligt; allein ein verständiger Grund ließe sich doch kaum dagegen anführen. Namentlich würde dem erst genannten der Vorwurf einer sichtbaren Beeinträchtigung der landesfürstlichen Stellung nicht gemacht werden können. Weit eher wäre die Einwendung zu begründen, daß solche zeitweise Untersuchungen und Berichte kein ganz genügendes Sicherungsmittel seien. Allein in irgend einem Grade sind die Folgen der Bundesstaatseigenschaft des Reiches, hier wie oft sonst, zu tragen.

3. Die Erörterung dieses Punctes führt denn aber schließlich zu der Frage, was denn überhaupt von Reichswegen geschehen sei zur Ueberwachung der Rechtspflege und zur Verbesserung der hierbei etwa aufgefundenen Mängel? — Thatsächlich bis itzt sehr wenig. Allerdings giebt der ganz allgemein gehaltene Satz der Verfassung (Art. 17), daß dem Kaiser die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zustehe, eine hinreichende gesetzliche Grundlage für Alles, was als nothwendig erfunden werden mag; allein es ist mit der Ausführung noch nicht begonnen. Es bestehen zur Zeit weder Verordnungen, noch sind Organe zu diesem Zwecke bestellt. Wohl mag man einwenden, daß die Rechtspflege des Reiches bis itzt noch zu wenig entwickelt sei, um bereits eine eigene Einrichtung zu ihrer Beaufsichtigung zu rechtfertigen; allein theils besteht doch immerhin schon etwas, theils wäre es bei einer, hoffentlich nicht allzufernen, Vermehrung der Reichsgerichte zweckmäßig, wenn wenigstens ein Grundsatz festgestellt wäre, aus welchem sich dann das nothwendig Werdende ohne weiteren Zweifel und Streit entwickeln könnte. Auch ist nicht zu übersehen, daß Reichs-Rechtsgesetze schon itzt in ziemlicher Anzahl und von großer Bedeutung vorhanden sind, deren Handhabung zwar zum geringsten Theile Reichsbehörden, sondern den Gerichten

der Einzelstaaten zusteht, welche aber dennoch, vielleicht sogar um so mehr, zu überwachen sind. — Eine einzige, Bestimmung der Verfassung macht eine Ausnahme. In Art. 77 ist nämlich festgestellt, daß wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintrete, der Bundesrath eine hierüber geführte begründete Beschwerde anzunehmen und von der betreffenden Regierung Abhülfe zu erwirken habe. Zur Anwendung dieser, dem Wiener Schlußacte von 1820 entnommenen, Vorsorge ist glücklicherweise selten Veranlassung in Deutschland, (wenn auch nicht ganz ohne Beispiel,) dennoch ist ihre Feststellung von Werth. Sie erhöht die Scheue vor launenhafter Gewaltübung. Dabei ist wohl zu bemerken, daß sie sich nicht blos auf die Reichsgerichte bezieht, (bei welchen sogar der Fall einer Gerichtssperre schwer denkbar ist,) sondern auch auf die Rechtspflege der gesammten Bundesstaaten Anwendung findet. Auch ist dabei keineswegs nur von Verhinderungen der Anrufung von Reichsgesetzen die Rede; Justizverweigerung soll auch bei Landesgesetzen nicht vorkommen. Sehr mit Unrecht würde man aber behaupten wollen, daß die Verfassung in dieser Bestimmung die Aufgabe des Reiches überschreite; es darf nicht vergessen werden, daß als einer der allgemeinen Zwecke des Reiches „Schutz des innerhalb des Bundesgebietes gültigen Rechtes" aufgestellt ist [1]).

Noch ist, zum Schlusse, ein Gegenstand ins Auge zu fassen, welcher zwar der Rechtsordnung angehört, den aber die Reichs-

---

1) Zu bedauern ist, daß der Schlußacte nicht auch die Bestimmung entnommen wurden, welche den Zweck hatte, Solchen Hülfe zu verschaffen, die zur gerichtlichen Verfolgung eines Anspruches nicht gelangen können, weil die Verpflichtung ihnen zu Recht zu stehen von einer Regierung auf eine andere überschoben werden will. Die Erfahrung des Bundes hat gezeigt, daß solche Fälle nicht selten vorkommen; jeden Falles weit häufiger als förmliche Justizverweigerungen. Der Grund zu einer Hilfe ist aber in beiden Fällen ganz der gleiche.

verfassung nicht in ihre Bestimmungen zum Schutze derselben aufgenommen hat. Es wird nämlich zuweilen eine Klage darüber gehört, daß in derselben und in späteren Gesetzen keine allgemeinen staatsbürgerlichen Rechte (Grundrechte) Platz gefunden haben, mit einziger gelegentlicher Ausnahme der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen, Gesetz vom 3. Juli 1869.) Man meint wohl, daß solche Bestimmungen theils für das Reich eine Nöthigung zur Herstellung einer ausgearbeiteten Reichsgesetzgebung, theils eine Veranlassung für die Einzelstaaten zu Berichtigungen ihrer Satzungen gewesen wären. Es beweist jedoch diese Ausstellung ein geringes Verständniß der Sachlage bei der Gründung der Neugestaltung Deutschlands und der aus ihr sich ergebenden Bedürfnisse. Wenn solche allgemeine Sätze überhaupt einen Werth haben und nicht mehr Uebles als Gutes stiften, (was an dieser Stelle ununtersucht bleiben mag,) so tritt dieß nur da ein, wo es sich von der Schaffung neuer Freiheitszustände aus einem Zustande von Regierungsunterdrückung heraus und namentlich von dem schnellen Abschlusse einer bedenklichen Bewegung handelt. Dieß war, und ist auch itzt noch, nicht die Aufgabe für Deutschland. Staatsbürgerliche Freiheit war überall nach der halbhundertjährigen Zeit constitutionellen Strebens in leidlich genügendem Maaße vorhanden, theilweise selbst mehr als man schon richtig zu gebrauchen weiß; das itzt zu erreichende Ziel aber war die Schaffung der Einheit und Zusammengehörigkeit, sowie die möglichste Beseitigung eines schädlichen Particularismus. Ein Mittel hierzu waren aber jene Rechte der Einzelnen gegenüber der Staatsgewalt in keiner Weise. Zunächst war also etwas Anderes zu thun und die ganze Kraft darauf zu verwenden; itzt und noch auf lange hin sind, auch in der Rechtsordnung, Zeit und Fähigkeit der Reichsgewalten vor Allem auf die gesetzgebende Ausführung der in der Reichsverfassung grundsätzlich bereits angedeuteten einheitlichen Einrichtungen zu richten. Ist dieses

Ziel erreicht, dann mag man, wenn und so weit es alsdann nöthig und nützlich sein wird durch Erweiterung der Zuständigkeit des Reiches, auch an die Feststellung von Freiheitsrechten gehen, welche auf einem andern Felde liegen. Kein thörichterer Satz als der: durch Freiheit zur Einheit! Im Gegentheile kann nur durch Einheit zu großer und gesunder Freiheit gelangt werden. Und dann ist schließlich nicht zu vergessen, daß weder bei Gründung des norddeutschen Bundes noch bei der Erweiterung desselben zum Reiche Zeit zu langen Verhandlungen über ausführliche Gesetze der fraglichen Art war; die bloße Aufzählung kurzer abstracter Sätze aber nicht nur unmittelbar nichts genützt, sondern vielmehr nur Stoff zu Unzufriedenheit und zu Parteiumtrieben gegeben hätte. Hierüber konnte die Erfahrung reichlich belehren.

Ein Rückblick auf das im Vorstehenden Vorgetragene hat wohl gezeigt, daß die Absicht der Gründer der Reichsverfassung in Betreff des Rechtsschutzes eine gute war; ebenso daß die Factoren der Reichsgewalt schon Manches mit Eifer und mit Erfolg zur Lösung der Aufgabe gethan haben. Aber freilich auch, daß die gesetzlichen Bestimmungen nicht ohne Tadel und namentlich lückenhaft sind, und daß noch sehr Vieles, ja das Meiste, zur völligen Erreichung des Zweckes zu thun ist. In der Hoffnung, daß in Verbesserung und Ausführung, auch wenn sich Hindernisse in den Weg stellen, unverdrossen weiter gearbeitet werden wird, darf die Ueberzeugung bestärken, es könne Niemand die Wahrheit der zwei Sätze entgehen: daß eine gute Rechtsordnung sehr viel beitrage zur allgemeinen Zufriedenheit mit einem staatlichen Zustande; und daß Gleichheit des Rechtes ein Hauptmittel zur Erzeugung eines gemeinsamen Nationalgefühles sei. Was aber letzteres stärkt, ist — auch ganz abgesehen von etwaigem sachlichen Nutzen — für Deutschland vom höchsten Werthe für glückliche Ueberwindung innerer und äußerer Schwierigkeiten.

6.

Die Verheißung, daß Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes Aufgabe des Reiches sei, ist in nicht kleinem Maaße durch die Verfassung weiter ausgeführt und wird allmählig durch die Gesetzgebung bethätigt. Schon der norddeutsche Bund war in dieser Beziehung thätig und es ist seine ganze einschlägige Gesetzgebung auf das Reich übergegangen, das Reich aber fährt in gleicher Weise fort. Allerdings ist noch viel zu thun; eine Reihe von Gegenständen, für welche Zuständigkeit des Reiches ausdrücklich ausgesprochen ist, erwartet noch die gesetzgebende Reglung, und es wird sich überdieß bald genug zeigen, daß große Gebiete des Staatslebens, in denen ebenfalls allgemeine Bestimmungen für ganz Deutschland wünschenswerth sind, in der Verfassung ganz übergangen sind, also nachträglich eine, freilich itzt nur durch Verfassungs-Veränderungen erreichbare, Berücksichtigung erwarten. So z. B. die Sorge für das geistige und für das körperliche Wohl der Bevölkerung. Unzweifelhaft kann in diesen Beziehungen sehr Vieles durch die Kräfte der einzelnen Staaten geleistet werden, und sind auch vielfach die örtlichen Verhältnisse in Betrachtung zu ziehen, wo dann eine Reichsgesetzgebung weder nothwendig noch gerechtfertigt ist. In anderen Beziehungen wäre eine einheitliche und in einem Mittelpuncte concentrirte Leitung sogar gegen das allgemeine Wohl Deutschlands und gegen seine nationelle Sinnesweise. Wie uns z. B. der Himmel vor einer einheitlichen Gesetzgebung, und noch mehr vor einer in der Reichshauptstadt sitzenden obersten Verwaltung in dem Unterrichtswesen bewahren möge, damit nicht die geistige Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der verschiedenen Stämme und Gebietstheile verloren gehe und dem Zustande einer das ganze intellectuelle Leben und alle strebsamen Kräfte aufsaugenden Hauptstadt und einer geistesarmen und blind nachredenden und nachhandelnden Provinz Platz

mache. Allein unläugbar bestehen auch auf dem Gebiete der Staatssorge für das Volkswohl bis itzt vom Reiche noch nicht berücksichtigte Bedürfnisse deren Befriedigung nur mit großen Kräften und bei einer Berechnung auf ein weites Gebiet möglich ist, während sie in kleinen Staaten ungenügend bleibt, wohl gar zur Spielerei wird; oder aber es ist ein Uebel nur durch eine gleichförmige Gesetzgebung und scharfe Ueberwachung beseitigbar. Es ist somit sowohl zur Ausarbeitung des nur im Allgemeinen in der Verfassung Vorgezeichneten als zur Befriedigung nachträglich erkannter Bedürfnisse noch reichlicher Stoff zur Thätigkeit, und es wäre wohl in Beziehung auf die letzteren nicht immer verständig, eine Hülfe des Reiches aufzuschieben bis die schon anerkannten Aufgaben der Gesetzgebung sämmtlich gelöst seien. — Daß auch auf diesem Felde der Gesetzgebung Bayern sich verschiedene Ausnahmen und Reservatrechte vorbehalten hat, ist sicherlich auch im allgemeinen Interesse zu beklagen, da es das Gefühl der Zusammengehörigkeit abschwächt und dem des besonderen Landesrechtes Unkundigen Schaden zufügen kann; in der Hauptsache freilich ist es für das übrige Deutschland gleichgültig, was in dem einen Lande gilt oder nicht gilt. Es mag daher auch ein Eingehen auf das einzelne dieser Ausnahmen füglich unterbleiben, namentlich da sie zum Theile gar kleinlich sind [1]).

Die Gegenstände, von deren gesetzlicher Ausführung und thatsächlichen Handhabung es sich nach bereits vorliegenden Verfassungsvorschriften handelt, sind nun aber nachstehende:

1. Vor Allem der große und weitgreifende Grundsatz, daß für ganz Deutschland ein gemeinschaftliches I n d i g e n a t bestehe, mit der Wirkung, daß der einem deutschen

1) Oder darf es nicht so bezeichnet werden, wenn die Zustimmung zur Anwendung eines etwaigen Reichsgesetzes über I m m o b i l i a r versicherung auf Bayern vorbehalten ist?

Staate Angehörige überall in Deutschland gleichmäßig mit dem Inländer zu behandeln sei, namentlich in Betreff des festen Wohnsitzes, des Gewerbebetriebes, der öffentlichen Aemter, der Erwerbung von Grundeigenthum, der Erlangung des Staatsbürgerrechtes, des Genusses aller sonstigen bürgerlichen Rechte, des Rechtsschutzes und der Rechtsverfolgung, endlich des für alle Deutsche gleichen Schutzes dem Auslande gegenüber. (Art. 3 der V.U.) — Es ist schwer die Bedeutung des Grundsatzes zu überschätzen; und zwar wirkt er mächtig in verschiedenen Richtungen. Einmal in wirthschaftlicher Beziehung, namentlich in Verbindung mit der Gewerbefreiheit, indem dadurch die ungehemmte Entwicklung und Verwendung aller geistigen und körperlichen Kräfte gestattet wird. Dann aber auch politisch durch das Gefühl des persönlichen Verhältnisses zum ganzen Reiche, durch die Beseitigung engherziger Ausschließung Deutscher durch Deutsche, durch das Bewußtsein der Sicherstellung im Auslande durch ein mächtiges Reich. Wie ist dieß Alles anders und besser als früher! Itzt zum erstenmale seit der Zertrümmerung des deutschen Volkes im Mittelalter durch Städte-Autonomie, Feudalsystem und Landeshoheit besteht der Begriff des deutschen Bürgers, dem als solchem bedeutende Rechte zustehen und das ganze weite Reichsgebiet von Rechtswegen offensteht [1]). Es mag dieses Recht der freien Bewegung auch seine Nachtheile bringen, so z. B. einen lästigen Andrang mancher nicht eben wünschenswerther Bestandtheile in die großen Städte, oder die Erleichterung schwindelhafter und durch kein

1) Strenge genommen ist allerdings Indigenat und Reichsbürgerrecht nicht ganz gleichbedeutend, wenn unter letzterem die Befugniß zur Ausübung politischer Rechte in Reichsverhältnissen verstanden wird. Hierzu gehören noch einige bestimmte Eigenschaften, z. B. gewisses Alter, männliches Geschlecht, Unbescholtenheit. Allein weitaus die Hauptsache ist doch das Indigenat mit seinen rechtlichen, politischen und wirthschaftlichen Folgen. Ueber dessen Inhalt s. Riedel, Reichsverfassungs-Urkunde, S. 84 fg.

Bedürfniß hervorgerufener Unternehmungen. Es ist selbst möglich, daß üble Erfahrungen zu nachträglichen Beschränkungen allzu ungebundener Freiheit führen werden. Allein im Großen und Ganzen überwiegt das Gute und Ehrenvolle unendlich. — Anerkennenswerther Weise ist es nicht bei der Feststellung des Grundsatzes in allgemeinen Worten geblieben, sondern sind bereits theils mehrfache besondere Gesetze zu seiner Ausbildung erlassen, theils hat er gelegentliche Berücksichtigung gefunden. So namentlich Entwicklung durch Gesetz über Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867; durch Gesetz vom 4. Mai 1868 über Beseitigung polizeicher Ehehindernisse; durch Gesetz über die Gewährung der Rechtshülfe vom 21. Juni 1869; durch Gesetz vom 30. Mai 1870 gegen Doppelbesteuerung; durch Gesetz vom 1. Juni 1870 über Erwerbung und Verlust des Staatsbürgerrechtes, (authentisch erläutert durch das Schlußprotocoll zum Vertrage mit Bayern, Nro. II;) durch Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Vielfache Anwendung aber ist gemacht in der Gewerbe-Ordnung.

2. Eine zweite Gruppe von Bestimmungen betrifft die Gewerbeverhältnisse. — In Art. 4 der V.U. ist dem Reiche in einer Reihe von allgemeinen hier einschlagenden Sätzen das Recht der Gesetzgebung und Ueberwachung eingeräumt: über den Gewerbebetrieb; über Zoll- und Handelsgesetzgebung; über Maaß- Münz- und Gewichtsystem, sowie über Papiergeld; über gemeinsamen Schutz des deutschen Handels im Auslande und Konsulatwesen; über Flößerei und Schifffahrt auf gemeinsamen Wasserstraßen und Wasserzölle; und es haben von denselben einige sogar alsbald in besonderen Abschnitten der Verfassungs-Urkunde selbst eine nähere Ausführung erhalten. So in Abschn. VI das Zoll- und Handelswesen; in Abschn. IX die Schifffahrt; in Abschn. X das Konsulatwesen. — Es bedarf nur eines Blickes auf das Verzeichniß dieser Bestimmungen um zu der Ueberzeugung zu gelangen, daß dem

Reiche hier eine ebenso umfassende als schwierige Aufgabe gesteckt ist; eine schwierigere, als den meisten andern Staaten, indem es sich nicht blos von der Auffindung an sich richtiger Gedanken handelt, sondern auch von Berücksichtigung der vielfach auseinander laufenden Landes-Gesetzgebungen und Anschauungen, ohne deren gerechtfertigte Befriedigung bitteres Mißvergnügen entstehen, vielleicht ein wirksamer Widerstand gegen das Zustandebringen einer neuen Ordnung hervorgerufen würde. Im Uebrigen wäre es ungerecht, der Bundes- und Reichsgesetzgebung die Anerkennung verweigern zu wollen, daß sie in der kurzen Zeit ihres Bestandes sowohl dem Umfange nach überraschend thätig gewesen ist, als dem Inhalte nach im Ganzen Nützliches geschaffen hat. In jener Beziehung ist nämlich zu bemerken, daß an Gesetzen bereits erlassen sind: die Gewerbeordnung vom 31. Mai 1870; der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 und Zollgesetz vom 1. Juli 1869 mit mancherlei späteren Gesetzen über einzelne Besteuerungsarten; die Maaß- und Gewichtsordnung vom 17. Aug. 1868, sammt manchfachen gesetzlichen und Verordnungs-Nachträgen; die Gesetze vom 27. März 1870 über Banknoten und vom 16. Juni 1870 über Papiergeld; die Gesetze vom 25. Oct. 1867 über die Nationalität der Kauffartheischiffe, vom 8. Nov. 1867 über das Konsulatwesen, die Verordnung über die Schiffsvermessung vom 21. Juli 1872, die Gesetze vom 1. Juni 1870, 11. Juni 1870, 22. April 1871 über Flößerei und Schifffahrtsabgaben. In Betreff des Inhaltes nach aber ist anzuerkennen, daß freisinnige und umsichtige Gesichtspuncte maaßgebend waren. Es kann nämlich die Richtung der neuen Bestimmungen, sowohl der verfassungsmäßigen als der gesetzlichen, als eine dreifache bezeichnet werden. Erstens Herstellung und Befestigung der Einheitlichkeit und Gemeinschaft; besonders hervortretend in der Zollgesetzgebung, welche endlich eine Einheit ganz Deutschlands in dieser wichtigen Beziehung von der unsicheren Grundlage ver-

tragsmäßiger und nur zeitweiser Abmachungen befreit und auf verfassungsmäßigen Boden gestellt hat; ferner in dem gleichförmigen Maaß- und Gewichtsysteme; in der Schifffahrts- und Konsulat-Ordnung; endlich in einer, thatsächlich bereits angebahnten, einheitlichen Münzgesetzgebung. Zweitens die Entfeßlung jeder nützlichen oder wenigstens nicht verwerflichen gewerblichen Thätigkeit, bethätigt im weitesten Maaße durch die auf Freiheit des Betriebes gestellte Gewerbeordnung. Drittens die Vorbeugung gegen gemeinschädliches Gebahren, begonnen durch die Beschränkungen der Ausgabe von Banknoten und Papiergeld. So fehlt es denn auch nicht an erfreulichem Erfolge. Unläugbar ist schon itzt eine sehr bedeutende Wirkung der neuen Gesetze im täglichen Leben sichtbar, eine weitere Hebung des Wohlstandes und der daraus stammenden Bedeutung der Nation aber mit Sicherheit zu erwarten. Es mag Manches dem bereits Angeordneten nachzutragen, Anderes auf Grund unliebsamer Erfahrungen zurückzunehmen oder zu verbessern sein: allein jeden Falles bleibt eine sichere Grundlage erworben, von welcher mit Zuversicht weiter geschritten werden kann. Letzteres ist denn freilich immer noch und voraussichtlich während langer Zeit nöthig. Die Hände können noch nicht in den Schooß gelegt werden; trotz der bisherigen rüstigen Thätigkeit ist des noch zu Leistenden viel. Das gemeinsame Münzsystem ist zu vollenden, ohne Rücksicht auf die Beschwerlichkeiten eines Uebergangszustandes. Die in Aussicht gestellten Bestimmungen über das Bankwesen und damit zusammenhängend über das Papiergeld sind in Angriff zu nehmen, und hoffentlich werden auch, anknüpfend hieran, Mittel aufgefunden werden, welche den aus allen Fugen gegangenen und zum größten socialen und sittlichen Verderben verkehrten Börsenverkehr auf berechtigte und nützliche Thätigkeit zurückführen. Vor Allem aber ist es eine dringende Nothwendigkeit, die nachgerade bis zum widersinnigsten Mißbrauche ausgearteten und den all-

gemeinen Wohlstand in seinen Grundlagen bedrohenden Verhältnisse der Handarbeiter in eine feste ebenso sehr gerechten Forderungen genügende als Unfug verhindernde Ordnung zu bringen. Diese gewerbegesetzliche Reglung ist allerdings nur ein Theil der verhängnißvollen Aufgabe, welche unserer Zeit in Betreff der Einordnung eines vierten Standes in die gesellschaftliche und staatliche Verfassung zugefallen ist; gehen doch die Forderungen keineswegs blos oder auch nur hauptsächlich auf Arbeits- und Lohn-Bestimmungen: allein sie ist die zunächst obliegende, weil täglich in das ganze wirthschaftliche Leben eingreifende. Schon zu ihrer Lösung wird das Reich aller seiner Einsicht und Kraft bedürfen.

3. Enge verbunden, doch nicht vollständig von gleicher Richtung mit den im Vorstehenden bezeichneten Bestimmungen ist die Ordnung und Verbesserung des Verkehres. Ein vorzüglicher Zustand desselben nützt allerdings besonders dem wirthschaftlichen Leben, aber doch keineswegs ausschließlich. Die zu seiner Benützung dienenden Einrichtungen, vor Allem die auf Dampfkraft und Electricität begründeten großen Erfindungen der Neuzeit, sind auch für die rein menschlichen und Cultur-Beziehungen von unberechenbarer Bedeutung, und sie haben eine hohe Wichtigkeit für das Kriegswesen, welches durch sie eine Umwälzung erlitten hat. Es ist daher jeden Falles durchaus gerechtfertigt, daß dem Reiche eine oberste Gesetzgebung in diesen Beziehungen beigelegt ist; es wird von der Mehrheit gebilligt, daß dasselbe einen wichtigen Theil der betreffenden Einrichtungen selbst in die Hand genommen hat; und es ist selbstverständlich, daß alle Ansprüche, nicht blos die des Gewerbes, Beachtung finden. Die Verfassung hat denn aber der Gesetzgebung und Ueberwachung des Reiches vielerlei Arten von Verkehrsanstalten überwiesen. — Zunächst das Eisenbahnwesen (in Art. 4 und Abschn. VI, 41—47, der V.U.). Dem Reiche sind hier weit reichende Befugnisse eingeräumt. Zu-

nächst hat es das Recht, die Erbauung von Eisenbahnen, welche für die Vertheidigung Deutschlands oder für den gemeinsamen Verkehr [1]) nothwendig erscheinen, durch ein Gesetz, auch gegen den Widerspruch der betreffenden Territorialregierungen, zu beschließen und solche auf eigene Rechnung zu erbauen oder die Ausführung an Privatunternehmer zu vergeben. Sodann ist es nicht nur berechtigt sondern verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die sämmtlichen deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehres als ein einheitliches Netz verwaltet werden. Zu dem Ende müssen neue Bahnen nach einheitlichen Normen erbaut und ausgerüstet werden, steht denselben das Recht des Anschlusses an bestehende Bahnen zu, sind Berechtigungen zum Ausschlusse von Parallel- oder Concurrenz-Bahnen beseitigt. Es sollen übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen und alle Bahnen mit dem erforderlichen Betriebsmaterial versehen, überdieß die Bahnverwaltungen verpflichtet sein, die für den durchgehenden Verkehr von Personen nöthigen Fahrpläne und Zugeinrichtungen einzuführen. — Ferner ist die Erhaltung des die Sicherheit des Betriebes gewährenden baulichen Zustandes zur Pflicht gemacht. Das Reich hat eine Controle über das Tarifwesen, soll auf möglichst wohlfeile Versendungspreise bei gewissen für Landwirthschaft und Gewerbe nothwendigen

1) Die von Riedel, a. a. O., S. 126, aufgestellte Ansicht, daß die Berechtigung des Reiches zu Errichtung von Eisenbahnen aus Gründen des gemeinsamen Verkehres sich nicht auf solche Bahnen beziehen, welche nur dem inneren Verkehre dienen, sondern nur auf solche, welche mehreren Bundesstaaten nothwendig seien, erscheint als unrichtig, und zwar schon aus dem einfachen Grunde, weil sie niemals bestimmen läßt, wie weit sich ein Verkehr mittelbar und in seinen Verzweigungen ausdehnt. Auch würde eine solche Auslegung endlosen Streitigkeiten und Chikanen Thüre und Thor öffnen. Von einem möglichen Mißbrauche der Reichszuständigkeit kann gar nicht die Rede sein. Welches Interesse könnte das Reich haben, reine Localbahnen zu bauen oder bauen zu lassen? Und würde man jemals von dem Reichstage eine Zustimmung zu einer nutzlosen oder gar muthwilligen Ausgabe erhalten?

Rohstoffen hinwirken, und kann in den Nothfällen durch den Kaiser auf Antrag des betreffenden Bundesrathsausschusses ausnahmsweise Tarife anordnen. Endlich sind alle Eisenbahnen verpflichtet Aufforderungen von Reichsbehörden in Betreff der Benützung zum Zwecke der Vertheidigung Deutschlands unbedingte Folge zu leisten. Zur Ausführung dieser vielfachen und weitgreifenden Aufgabe des Reiches ist bis itzt, wie nicht zu läugnen steht, nur Weniges und Ungenügendes geschehen [1]; das Bedürfniß einer schnell und kräftig fortschreitenden Gesetzgebung wird aber kaum von Jemand bestritten werden. Es ist in dem deutschen Eisenbahnwesen des Chaotischen, Willkürlichen, Selbstsüchtigen noch gar Vieles. Ohne Gründung eines eigens dazu bestimmten Organes der Reichsgewalt ist aber schwerlich auf eine energische Inangriffnahme und folgerichtige Durchführung der zur Pflicht gemachten Ordnungschaffung und Beaufsichtigung zu hoffen. — Zweitens und drittens enthält die Verfassung (in Art. 4 und Abschn. VII, Art. 48—52) ausgiebige und gleichförmige Bestimmungen über Posten und Telegraphen. Dem Kaiser steht die obere Leitung der Post- und Telegraphen-Verwaltung zu; beide werden als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet. Der Kaiser ernennt die höheren Beamten; den Landesregierungen ist die Ernennung des unteren Personales überlassen. Zwischen den der Reichsgesetzgebung einer Seits und dem Verordnungsrechte anderer Seits zufallenden Normen ist eine Gränzlinie gezogen. Der Ertrag der Posten und Telegraphen fließt zunächst mit einigen vorübergehenden Abzügen,

1) Erlassen ist nämlich ein Bahn-Polizeireglement vom 3. Juni 1870, und ein Betriebs-Reglement vom 10. Juni 1870. — Daß sich Bayern die Nichtverbindlichkeit der Verfassungsbestimmung über das Eisenbahnwesen, mit Ausnahme der Zwangsanlage neuer Bahnen und der Benützung zu Kriegszwecken, ausbedungen hat, kann nicht als ein Beweis großartiger Anschauungen angeführt werden.

in die Reichskasse. Es ist also nicht blos Gleichförmigkeit sondern Einheit und eine Centralverwaltung hergestellt und das krause Durcheinander von großen und kleinen, öffentlichen und privaten Anstalten beseitigt, welches dem Verkehre schädlich war und nutzlose Arbeiten zu nothdürftigem Ineinandergreifen nöthig machte [1]). Manchfache und umfangreiche Gesetze und Verordnungen sind erlassen zur Herstellung des neuen Zustandes [2]). — Endlich ist noch, viertens, unter den der Gesetzgebung und Ueberwachung des Reiches zugehörigen Gegenständen (in Art. 4, 8) aufgeführt: die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehres. Weder eine gesetzgeberische noch eine thatsächliche Thätigkeit ist bis itzt in dieser Beziehung eingetreten.

4. In Art. 4 sind der Bundesgesetzgebung Maaßregeln der Medicinal- und Veterinär-Polizei zugewiesen. Da keinerlei Beschränkung dieser Zuständigkeit ausgesprochen ist, so bildet nur die Ueberzeugung von der Nothwendigkeit oder wenigstens Nützlichkeit einer allgemeinen Anordnung die Gränze der dem Reiche gestatteten Thätigkeit. Bis itzt ist übrigens in dieser Richtung nur wenig geschehen. — Ob die bisherigen Leistungen sehr gelungen sind, und ob sie gerade die am lebhaftesten durch Bedürfnisse hervorgerufenen waren, läßt sich allerdings bezweifeln. Mag auch das Gesetz (vom 7. April 1869) über die Rinderpest nöthig und nützlich gewesen sein; und war sicherlich

1) Allerdings haben sich Bayern und Württemberg Post- und Telegraphenwesen vorbehalten.

2) So z. B. für das Postwesen das Gesetz vom 2. Nov. 1867 über das Postwesen des nordd. Bundes; das Gesetz vom 4. Nov. 1867 über Posttaxen; das Gesetz vom 5. Juni 1869 über Postfreiheiten. — Für das Telegraphenwesen das Gesetz vom 16. Mai 1869 und eine Verordnung vom 21. Juli 1872. Näheres über die Bildung der Einheit im norddeutschen Bunde s. bei Thudichum, Verfassungsrecht, S. 334 fg.

die Erlassung einer Reichs-Pharmacopöe mit Berücksichtigung der neuen Gewichts- und Maaßreglungen eine Wohlthat: so ist die Zuerkennung eines Lobes sehr zweifelhaft in Betreff zweier anderer Bestimmungen. Einmal enthält (kaum an der geeigneten Stelle) die allgemeine Gewerbe-Ordnung eine Reihe von Vorschriften über die Erwerbung einer Berechtigung zur Ausübung der Heilkunst in jeglicher Art und Ausdehnung, sowie über Betreibung einer Apotheke. Es bedarf zu beiden der Approbation von Seiten einer vom Bundesrathe bezeichneten Behörde, welche Befähigungserklärung sodann für das ganze Reichsgebiet gilt. Weder Staat noch Gemeinde darf einen nicht Befähigten als Medicinalperson verwenden oder anerkennen. Mit Strafe aber ist bedroht, wer sich selbst ohne Befähigungszeugniß als Arzt u. s. w. bezeichnet oder sich sonst eine Benennung beilegt, durch welche der Glauben erweckt würde, daß er eine approbirte Medicinalperson sei [1]).

1) S. die Gewerbe-Ordnung a. v. St., namentlich in § 29, 30, 147; ferner Beschlüsse des Bundesrathes über die Prüfungen u. s. w. vom 25. Sept. 1869, 9. Dec. 1869. — Die Gründe, aus welchen in Zweifel gezogen werden kann, ob diese Gesetzgebung in jeder Beziehung gelungen sei, sind kurz folgende. Abgesehen davon, daß der ganze Gedanke, die Ausübung der verschiedenen Zweige der Heilkunde in einer Gewerbeordnung zu behandeln, kaum ein richtiger ist, indem noch manche andere Rücksichten und Bestimmungen über diese wichtige Thätigkeit nothwendig erscheinen, als blos die Feststellung der Bedingungen einer persönlichen Befähigung: so ist namentlich die Fassung eine sehr bedenkliche, daß nur Diejenigen, welche sich selbst für Aerzte u. s. w. ausgeben, zur Erwerbung einer Approbation verhalten sind. Damit ist jede Pfuscherei Solcher, welche diese Selbstbezeichnung vermeiden, gestattet, wenn sie auch nicht die geringste Kenntniß haben, und sie mögen es selbst gewerbsmäßig ins Große treiben. Nun sind aber gerade Menschen dieser Art höchst gefährlich für das Leben und die Gesundheit der Menschen, und ist es immer, mit Recht, als eine wichtige Aufgabe des Staates gehalten worden, offenbaren Quacksalbern und Betrügern das Handwerk zu legen. Der Umstand, daß sie sich nicht öffentlich für approbirte Aerzte ausgeben, und die Einfalt Derer, welche ihnen freiwillig vertrauen, sind noch keineswegs eine Rechtfertigung ihrer Duldung. Sie sollen verhindert werden

5. Endlich ist noch anzuführen, daß dem Reiche einige polizeiliche Maaßregeln verschiedener Art zugewiesen sind, welche, in Ermanglung eines anderen geeigneten Platzes, hier eingeschaltet werden mögen. So, durch Art. 4 der B.U. die Erlassung von Paßgesetzen. (Vollzogen durch Gesetz vom 12. Oct. 1867 in freisinniger Weise.) Sodann durch Gesetz, vom 1. Juli 1869, die Schließung öffentlicher Spielbanken und Untersagung der Gestaltung neuer, wodurch einem Deutschland schon lange beschimpfenden Unfuge ein Ende gemacht ist.

Ein Ueberblick über das, was das Reich als seine Zuständigkeit in Anspruch nimmt und über die zur Verwirklichung bereits verwendete Thätigkeit giebt Jedem, je von seinem Standpuncte aus, Veranlassung zu manchfachen Erwägungen und Urtheilen und reizt zu dem Versuche einen Blick in die Zukunft zu werfen. — Hier mögen nur einige allgemeine Bemerkungen gemacht sein, für welche auf Zustimmung wenn auch nicht Aller so doch von der Mehrzahl gehofft wird.

Zunächst kann den Gründern des norddeutschen Bundes und des Reiches die Anerkennung nicht versagt werden, daß sie entschieden zu ihrem Vorsatze gestanden sind ihren ewigen Bund als Staat und zwar als Bundesstaat einzurichten. Für die neue Schöpfung wurde als ihr Eigen angenommen, was sie zu einem Staate machen konnte, nämlich manchfache und ausgiebige Grundsätze und Anstalten zum Schutze der Rechte und der Interessen ganz Deutschlands gegen Außen, zur Wahrung des

aus Gewinnsucht Menschenleben zu gefährden. Sollte aber, wie dieß in Aussicht zu stehen scheint, die bis itzt noch den Landesgesetzgebungen zustehende Reglung der Errichtung von Apotheken diesen entzogen und reichsgesetzlich das Gewerbe der freien Concurrenz überlassen werden, so würde eine der besten deutschen Medicinaleinrichtungen, um welche uns das Ausland beneidet, einem durchaus falschen, weil hier nicht anwendbaren, Grundsatze geopfert werden.

Rechtes im Innern und zur Förderung des allgemeinen Wohles. Aber es wurde nicht so weit gegriffen, daß den einzelnen Gliederstaaten ihre Berechtigung zur Fortdauer eines eigenen Daseins und die Möglichkeit einer wohlthätigen und nothwendigen Thätigkeit entzogen wäre. Wenn sie sich einmal an den Gedanken des Verlustes einer vollständigen Selbstständigkeit gewöhnt haben, werden sie finden, daß ihnen Recht, Pflicht und Befriedigung in hinreichendem Maaße geblieben sind. Das Reich hat sich im Wesentlichen nur da eine Thätigkeit vorbehalten, wo solche zur Herstellung der Thatsache und des Gefühles der Zusammengehörigkeit des deutschen Volkes förderlich ist, oder ein gleichförmiger Zustand im ganzen Reichsgebiete sachliche Vortheile gewährt. Es mag sein, daß da oder dort durch eine Gleichmachung berechtigte und eingewohnte Eigenthümlichkeiten beseitigt werden, und es ist natürlich, daß dieß die dadurch Betroffenen schmerzt; allein muthwillig geschieht es nicht, und weit überwiegend sind die Fälle, in welchen durch ein Reichsgesetz kleinlicher und veralteter Unfug und Eigensinn ein längst verdientes Ende findet. Eher möchte die Ausstellung begründet sein, daß bei der Feststellung der Zuständigkeit des Reiches insoferne eine Lücke gelassen wurde, als nicht gehörig auf Verhältnisse Rücksicht genommen wurde, in welchen Hülfe nur durch die Gesammtmacht des Reiches geschafft werden kann. Dieß ist allerdings gegenüber vom Auslande geschehen durch die Ordnung der Streitmacht zu Land und zur See; aber es können auch im Inneren so gefährliche und übermächtige Zustände bestehen oder sich bilden, daß nur bei einer Anwendung der ganzen einheitlichen Kraft des Reiches auf Besiegung zu hoffen ist. Es sei hier als an bereits Bestehendes erinnert an die offen erklärte Feindseligkeit der katholischen Hierarchie und an die Bestrebungen der revolutionären Internationale. Daß in beiden Beziehungen die Bemühungen der Einzelstaaten nicht ausreichen, verdient nicht erst einen Beweis;

ist doch für das ganze Reich die Aufgabe schwer genug. Nun hat dieses allerdings, (wie oben: Abs. I, S. 80 fg. bewiesen wurde) das Recht der Nothwehr auch ohne besonders ausgesprochene Zuständigkeit; allein es wäre doch besser gewesen, auch solche Fälle bei der Feststellung der für die Gesetzgebung, Ueberwachung und handelnde Thätigkeit des Reiches ausdrücklich ins Auge zu fassen, zum mindesten den allgemeinen Grundsatz auszusprechen. Es wäre dadurch möglichen Streitigkeiten über Berechtigung vorgebeugt worden und ein Aufruf zu rechtzeitiger Rührigkeit gegeben.

Eine zweite allgemeine Bemerkung, welche einem Widerspruche kaum begegnen dürfte, ist die, daß die gesetzgeberische Thätigkeit des norddeutschen Bundes und itzt des Reiches nach Umfang und Inhalt Lob verdient. Es ist zur Ausführung der allgemeinen Sätze der Verfassungs-Urkunde schon Vieles geschehen, namentlich in Betrachtung der kurzen Zeit des Bestandes der neuen Gestaltungen, und es ist nicht zu bestreiten, daß im Großen und Ganzen Tüchtiges geleistet worden ist. Bis itzt hat die allgemeine deutsche Gesetzgebung die Probe bestanden, und es liegt auch kein Grund zur Besorgniß vor, daß dem im weiteren Verlaufe nicht mehr so sein werde. Es ist wohl schon die Besorgniß laut geworden, daß die Fruchtbarkeit der Reichsgesetzgebung eine zu große werden könnte. Ohne Zweifel wäre dieß ein Fehler; und zwar nach zwei Seiten hin. Einmal würden die Gesetze formell und dem Inhalte nach leiden bei einer Ueberhäufung des Reichstages mit Gesetzesvorlagen, und dieß um so sicherer, als die Geschäftsordnung desselben auf schnelle Erledigung der Geschäfte berechnet ist. Sodann ist zu bedenken, daß die Reichsgesetze in den einzelnen Staaten, der Mehrzahl nach wenigstens, einer Einfügung in das bisherige Recht bedürfen, was theils Gesetze und Verordnungen voraussetzt, theils manchfache neue Gewöhnungen und Verständnisse der ausführenden Beamten erfordert. Eine Ueberschüttung mit

zu vielen Vorschriften dieser verschiedenen Arten müßte Verwirrungen und schließlich Verzögerungen erzeugen. Es scheint nicht, daß diese Besorgniß eine begründete sei. Zwei äußere Gründe sprechen dagegen. Einmal ist die Feststellung der Gesetzesentwürfe nothwendig eine schwerfällige und langwierige, indem die Berathung derselben in den Bundesrathsausschüssen und in dessen voller Versammlung selbst nicht schnell abgemacht werden kann, namentlich wenn Verhandlungen mit widerstrebenden oder Abänderungen verlangenden Regierungen zu pflegen sind. Sodann sind die Sitzungen des Reichstages verhältnißmäßig kurz, schon der Diätenlosigkeit der Mitglieder wegen. Bis itzt wenigstens ist weit eher noch größere Beschleunigung mancher wichtiger Neuordnungen zu wünschen. — Noch sei erwähnt, daß der in neuester Zeit geäußerte, und zum Theile auch bereits erfüllte, Wunsch, schon bei der Ausarbeitung der Reichsgesetz-Entwürfe Sachverständige aus den bedeutendsten Einzelstaaten zuzuziehen, ein sehr berechtigter ist, und daß es nur Nutzen bringen kann, wenn sich in dieser Beziehung eine Gewohnheit bildet. Allerdings sind alle Staaten im Bundesrathe vertreten und können hier ihre Einwendungen und Aenderungsvorschläge geltend machen; allein selbstverständlich erspart es viele Arbeit, wenn Bemerkungen dieser Art schon bei der ersten Anlage berücksichtigt worden sind und nicht erst in den schon fertigen Entwurf hineingearbeitet werden müssen; sodann ist es immer schwer, bei einer bereits geschlossenen vorliegenden Arbeit nachträglich noch Aenderungen durchzusetzen, so begründet sie auch sein mögen. Auch kann es nur als ein Vortheil betrachtet werden, wenn die Einzelnregierungen möglichst selten in den Fall kommen, von den ihnen verfassungsmäßig zustehenden aber immerhin verwirrenden und peinlich erscheinenden Rechte, ihre von dem Antrage der Mehrheit des Bundesrathes abweichende Meinung im Reichsrathe durch ihren Bevollmächtigten vertreten zu lassen.

Drittens darf wohl noch einmal und im Allgemeinen darauf aufmerksam gemacht werden, daß an verschiedenen Stellen auf die noch fehlende Beaufsichtigung der Vollziehung vom Reichsgesetze durch Organe der Reichsgewalt hingewiesen werden mußte. Es ist unläugbar, daß dieses Beaufsichtigungsrecht bis itzt eine seiner Wichtigkeit und Nützlichkeit entsprechende Beachtung nicht gefunden hat. Mit Ausnahme von Militär-Inspectionen, welche eine gewohnte Einrichtung sind, ist noch nirgends etwas in dieser Beziehung geschehen oder vorbereitet. Dieß kann nun aber nur beklagt und getadelt werden. Das Recht zur Oberaufsicht darüber, ob und wie das Befohlene auch wirklich gehandhabt wird, ist von der höchsten Wichtigkeit, namentlich im Reiche, das seine meisten Gesetze nicht durch eigene Behörden vollziehen läßt, sondern dazu die Beamten der Einzelstaaten verwenden muß, zuweilen wohl abgeneigte Beamte abgeneigter Regierungen. Alle Abwägungen und Zutheilungen von Zuständigkeiten sind vergeblich, wenn die daraus hervorgehenden Gesetze nicht beobachtet werden. Außerdem hätte eine genaue Ausübung der Ueberwachung den nicht zu unterschätzenden allgemeinen Nutzen, in unverkennbarer Weise auf das Bestehen der neuen Reichsgewalt und auf ihre Befugnisse hinzuweisen. Ob eine Nichtvollziehung oder ein Mißbrauch auf andere Weise, etwa durch eine Beschwerde im Reichstage oder durch die öffentlichen Blätter, zur Kenntniß der obersten Behörden kommt, hängt vom Zufalle ab, und jeden Falles muß ein Uebel bereits geschehen sein, um auf solche Weise besprochen zu werden, während eine rechtzeitige Aufsicht vielleicht hätte vorbeugen können. Es sei ein Beispiel gestattet. Nicht als eine Unmöglichkeit kann es betrachtet werden, daß eine der zur Befähigungserklärung von ärztlichem Personale berufenen Behörden ihre Aufgabe schlecht erfüllt, oder allzu nachsichtig ist. Dieß würde ohne Zweifel in den betheiligten Kreisen bald bekannt werden und unfehlbar einen großen Zulauf veranlassen,

wovon dann die Folge wäre, daß über das ganze Reichsgebiet unwissende Aerzte in Menge verbreitet würden. Möglich, daß der Unfug allmählig in die Oeffentlichkeit träte, hierdurch aber eine Abstellung desselben veranlaßt würde; allein jeden Falles dürfte es lange anstehen und wäre ein unverbesserlicher großer Schaden bereits angerichtet. Eine wirksame und doch für die mit dem Geschäfte beauftragten Behörden nicht verletzende Controle wäre unschwer zu finden und würde schon von dem Versuche abhalten. — Es wäre somit wohl gar keine schlechte Einrichtung, wenn jedem Reichsgesetze, bei welchem der Natur der Sache nach eine mangelhafte Ausführung zu befürchten stünde, immer auch eine entsprechende Ueberwachungsmaaßregel als Anhang beigegeben würde [1]).

Zum Schlusse noch ein Wort über die Folgen, welche das Bestehen eines bedeutenden Gesetzgebungsrechtes des Reiches auf die Thätigkeit und die Bedeutung der Volksvertretungen in den

1) Ein noch weit radikaleres Mittel schlägt Westerkamp, Verfassung, S. 166 fg. vor, indem er darauf dringt, daß in der Thätigkeitssphäre des Reiches die Gesetze durch Reichsbeamte, nicht aber durch die Beamten der Einzelstaaten ausgeführt werden. Nichts kann an sich richtiger sein, als diese Forderung, welche darin ihre volle Begründung findet, daß was das Reich das Recht hat anzuordnen, es auch das Recht haben muß selbst zu vollziehen. Leider ist nur, was freilich der Verf. selbst anerkennt, auf eine baldige Erfüllung dieses Wunsches wenig zu rechnen. Und zwar nicht etwa blos weil es den Regierungen der Einzelstaaten widerstrebt, Reichsbeamte innerhalb ihres Gebietes in befehlender Stellung zu sehen, sondern aus einem bleibenden organisatorischen Grunde. Nur in wenigen Theilen der Reichsgesetzgebung ist die zur Vollziehung erforderliche Thätigkeit eine so beständige und so ausgedehnte, daß sie innerhalb eines verständigen geographischen Umfanges einen eigenen Beamten beschäftigen würde. Man hätte also nur die Wahl zwischen zahlreichen Halbmüßiggängern oder übermäßig großen Bezirken. Jenen Zustand würden die Finanzen und ein nicht zu scheltendes sittliches Gefühl nicht ertragen; dieser wäre für die Bürger höchst lästig und überdieß einer guten und schnellen Besorgung der Aufgaben nicht förderlich. Da wo diese Umstände nicht vorhanden sind, wie z. B. bei der Post- oder der Telegraphen-Verwaltung, findet auch die Verwendung von Reichsbeamten keinen Anstand.

Einzelstaaten hat. — Es bedarf nicht erst eines Nachweises, daß die Landesversammlungen durch eine itzt über ihnen stehende staatliche Thätigkeit eine bedeutende Einbuße an Einfluß und an Ansehen erleiden. Sie empfangen itzt Befehle in Angelegenheiten, in welchen sie sonst zu entscheiden, wenigstens mitzuwirken hatten; und zwar gerade über solche Gegenstände, mit welchen sie sich vorzugsweise zu beschäftigen liebten, so im gesammten Militärwesen, in der Rechtsgesetzgebung, in der Ordnung des Gewerbewesens, in der Steuergesetzgebung. Sie sind in diesen Beziehungen selbst schlechter gestellt, als die Regierungen, welche doch im Bundesrathe ihre Stimme führen, während die Stände beim Reichstage nicht betheiligt sind, keinerlei Einfluß auf ihn ausüben. Ist dieß nun ein Uebel, oder ein Vortheil? Wohl eine Mischung von beiden. — Als ein Nachtheil muß es erkannt werden, daß die Reichsgesetzgebung auf örtliche Bedürfnisse und Gründe kein Gewicht legt und legen kann. Sie darf nur die allgemeinen Zwecke und Verhältnisse im Auge haben, und je eigener geartet eine Forderung oder eine Gewohnheit ist, desto geringere Aussicht hat sie auf Beachtung. Für die Landesversammlungen wären sie Gebote gewesen. Dieß kann aber den betheiligten Bevölkerungen wirklich empfindliche Nachtheile bringen. Als nachtheilig erscheint ferner der geringere Einfluß, welchen eine Landesversammlung auf ihre Regierung künftig hat auch in denjenigen Dingen, welche ihrer Zuständigkeit verbleiben. In je zahlreicheren und wichtigeren Beziehungen Jemand ein entscheidendes Wort mitzureden hat, desto angesehener und einflußreicher ist er überhaupt. Eine Versammlung, welche über die oben angedeuteten Angelegenheiten gar nicht mehr gehört wird, ihre Beschlüsse hinsichtlich derselben nicht mehr auch in anderen Dingen mittelbar verwerthen kann, ist eben deßhalb weniger beachtet und in der That beachtenswerth. Nun bedürfen aber die Einzelstaaten ihrer Ständeversammlungen immer noch, und es mag

selbst sehr gut sein, wenn sie ein großes Gewicht geltend machen könne. Als ein weiterer Nachtheil ist es sodann anzuerkennen, daß die persönliche Befähigung der Ständemitglieder unter der Concurrenz mit dem Reichstage nothwendig leidet. Gerade den bedeutendsten Männern wird es weniger und weniger der Mühe werth sein, ihre Zeit und Kraft an eine kleinere und unbedeutendere Versammlung zu wenden, während ihnen eine Wahl in den Reichstag winkt. Es wird auch in der That des Tagens zu viel. Und wenn die Folgen in dieser Beziehung nicht noch entschiedener hervortreten, so ist es nur in einem, immerhin bei Manchen kräftig bleibenden, örtlichen Patriotismus oder darin zu suchen, daß der leichter erreichbare Sitz in der Landesversammlung als Empfehlung zur Wahl in den Reichstag benützt werden mag. Allein dieß reicht gegen die Scheu vor Ueberbürdung mit weniger Wichtigem keineswegs aus. — Als vortheilhaft dagegen muß für die Landesversammlungen die politische Erziehung durch die Verhandlungen eines großen Parlamentes betrachtet werden, welches von weiteren Gesichtspuncten ausgeht und viele ausgezeichnete Männer in sich begreift. Wenn natürlich auch die geringere Gattung der örtlichen Abgeordneten dadurch nicht berührt wird und in der Behandlung der bloßen Landesangelegenheiten nach wie vor ein enger Geist und eine verknöcherte Ueberlieferung sich erhalten mag, so kann doch für die auch in dem Reichstage sitzenden Mitglieder die Schule nicht nutzlos bleiben. Vortheilhaft ist ferner der bedeutende Zeitgewinn, welcher durch die Uebertragung ganzer großer Materien aus den zahlreichen Landesversammlungen und ihren beiden Kammern auf den Einen Reichstag erzielt wird. Es dürfte eine erschreckende Anzahl von Tagen, Wochen und Monaten zusammenkommen, wenn man z. B. die früher von sämmtlichen deutschen Ständeversammlungen in Ausschußsitzungen, Kammerverhandlungen, Mittheilungen zwischen den Kammern u. s. w. auf die Militärangelegen-

heiten verwendete Zeit zusammenrechnen wollte. Und noch dazu mit wie geringen oder selbst positiv schlechten Ergebnissen! Seltenere und kürzere Landtage sind sicher ein Gewinn für Regierung, Ständemitglieder, Steuerzahler. Sodann ist es ein bedeutender Nutzen, daß die in dem Reichstage ausgesprochene und bethätigte öffentliche Meinung ganz Deutschlands auch den Landesversammlungen bei den ihnen verbliebenen Geschäften als Stützpunct und Hintergrund dienen kann. So lange eine Forderung sich nur in kleineren Kreisen, zu verschiedenen Zeiten, gebrochen in mancherlei Medien aussprechen konnte, war sie theils an sich unkräftiger, theils konnte sie leichter als thatsächlich unbegründet, als ein Erzeugniß kleinlicher Umtriebe und Ideosynkrasieen dargestellt und zurückgewiesen werden. — Ob man nun die Nachtheile oder die Vortheile des Bestehens einer Reichsvertretung über den Landesversammlungen für bedeutender anzusehen hat, mag zweifelhaft sein. Wenn aber auch die Folgen für die letzteren entschieden ungünstig sein sollten, so wird doch kein Verständiger die früheren Zustände zurückwünschen. Die langen Kämpfe bald in diesem bald in jenem Lande waren ein nützliches politisches Erziehungsmittel für das deutsche Volk; allein sie waren doch nur der Ausdruck eines unreifen Zustandes. Und da itzt alle die kleinen Heerlager zu einer die Gesammtheit vertretenden Elitentruppe zusammengezogen sind, mag man das theilweise Zurücktreten der kleinen Kontingente gerne daran geben.

Wie sich die Zuständigkeit der Reichsgewalten in der Zukunft stellen, ob sie sich etwa noch bedeutend vermehren wird, läßt sich natürlich nicht mit irgend einer Wahrscheinlichkeit voraussagen. Es hängt dieß wohl einer Seits davon ab, ob uns ein ruhiger Ausbau der inneren Zustände gestattet ist, bei welchem denn freilich neben einer umsichtigen Erwägung von Zielen und Mitteln auch eine schüchterne Scheu vor Schwierigkeiten stattfinden kann, oder ob plötzlich einbrechende äußere oder innere Ge-

fahren die Zusammenfassung aller vorhandenen Kraft und deren Befreiung von formellen Banden nöthig machen wird; anderer Seits aber von dem Werthe der Leistungen der Reichsgesetzgebung. Je größer und allgemeiner verbreitet die Zufriedenheit mit dem ist, was sie schafft, desto leichter wird man sich auch zur Einräumung weiterer Thätigkeitskreise verstehen. Selbst particularistischer Eigensinn und Dünkel wird auf die Dauer gegen eine solche Strömung nicht festhalten können. Spät werden sie vielleicht kommen, aber doch eben kommen. In keinem Falle ist ein Zurückweichen hinter die itzt gesteckten Gränzen irgend zu besorgen. Das Gesetz der Anziehungskraft der großen Massen gilt auch in der geistigen Welt, und das Gefühl der Nationalität ist naturgemäß sowie nach aller Erfahrung ein beständig steigendes, wenn es einmal Wurzel gefaßt hat.

III.

Der Bundesrath.

Eine ganz eigenthümlich kühne Schöpfung der Reichsverfassung ist der **Bundesrath**, in welchem das Doppelwesen eines Bundesstaates und der Dualismus in der Reichsregierung in sehr bezeichnender Weise zum Ausdrucke kommt.

Der aus Bevollmächtigten aller Einzelstaaten bestehenden Versammlung sind Zwecke und Rechtsverhältnisse gegeben, welche sich zwar objectiv nicht widersprechen, denen gleichzeitig gerecht zu werden aber subjectiv schwierig und deren Zuständigkeit dem Umfange nach sehr verschieden ist. — Einmal nämlich ist dem Bundesrathe ein wesentlicher Antheil an der Reichsregierung übertragen, also an der Sorge für die Rechte und für die Interessen der Gesammtheit und an der Handhabung der aus den Abtretungen von Souveränetätsrechten der Gliederstaaten gebildeten Macht; zugleich aber ist er durch seine Zusammensetzung auch berufen und durch die Abstimmungsnormen in den Stand gesetzt, das föderative Element zu wahren, die Einzelnen gegen Ausschreitungen der übrigen Factoren der Centralgewalt, des Kaisers sowohl als des Reichstages, zu schützen. — Sodann steht ihm das Gesetzgebungsrecht und das Recht Verordnungen zu erlassen in ausgedehntem Maaße zu, und es kann der Kaiser

bei dem ersteren nur als Mitglied des Bundesrathes mitwirken; dagegen werden seine Beschlüsse an den Reichstag nur durch den Kaiser in dessen Namen gebracht, und die Gesetze, wenn der Reichstag zugestimmt hat, vom Kaiser allein ausgefertigt und verkündigt. — Ferner ist der Bundesrath berechtigt innerhalb seiner Zuständigkeit selbstständige Beschlüsse zu fassen, auch wenn sie gegen die Ansicht des Reichsoberhauptes und dessen Abstimmung als König von Preußen gehen sollten, (einzelne Ausnahmen abgerechnet;) dagegen ist er in Beziehung auf Einberufung und Dauer seiner Versammlungen abhängig vom Kaiser, unter den Vorsitz des vom Kaiser ernannten Reichskanzlers gestellt, und in Betreff der Ausführung seiner Beschlüsse, soweit sie vom Reiche besorgt wird, an die Organe der Reichsregierung gewiesen. — Einer Seits hat gleichzeitig der Kaiser das Recht und die Pflicht, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen, anderer Seits kann der Bundesrath Beschlüsse fassen in Betreff von Mängeln, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze und der betreffenden Vollziehungsverordnungen hervortreten. — Endlich hat weder der Bundesrath als Ganzes noch haben die einzelnen Mitglieder irgend eine Verantwortlichkeit gegen das Reich, etwa gegen den Reichstag; wohl aber sind sie den verfassungsmäßigen Organen ihres Heimathstaates rechtlich und politisch verantwortlich.

Eine dieser Organisation analoge Einrichtung ist in keiner andern Staatenverbindung, sei sie nun Staatenbund oder Bundesstaat, zu finden. — In den beiden demokratischen Bundesstaaten der Gegenwart ist die Gesammtregierung durchaus selbstständig gestellt und sind ihr keine Bevollmächtigten der Gliederstaaten beigegeben; dagegen ist das föderative Element vertreten in der Volksvertretung mittelst eines Staatenhauses. Von Aufträgen verschiedener Richtung ist somit bei keinem der Organe der Bundesgewalt die Rede. — Die Bundesversammlung im deutschen Bunde hatte zwar äußerlich in ihrer Zusammensetzung

aus Bevollmächtigten sämmtlicher Mitglieder und in der Anordnung von Ausschüssen einige Aehnlichkeit mit dem Bundesrathe; allein ihre ganze Stellung war eine wesentlich verschiedene. Ihr stand weder ein Bundesoberhaupt zur Seite noch eine Volksvertretung gegenüber, sondern sie war das einzige Organ des Willens und des Handelns der Verbindung; sie allein übte das Gesetzgebungsrecht aus und beschloß Regierungshandlungen, so weit solche zulässig waren. Da in dem völkerrechtlichen Bunde keine Theilung der Souveränetät der Einzelstaaten mit der Gesammtheit stattfand, somit auch keine Reservatrechte zu schützen waren, so hatten die Bundestagsmitglieder auch keine rechtliche und politische Doppelstellung. — Noch am ehesten zu vergleichen ist der Bundesrath mit dem Reichstage des früheren deutschen Reiches. Hier bestand ein Reichsoberhaupt und eine, freilich sehr schwache und verstümmelte, Reichsregierung, und es waren sämmtliche Reichsstände einzeln in der Reichsversammlung vertreten, nahmen auch, nach Maaßgabe der Organisation derselben, Antheil an den Reichsangelegenheiten. Aber rechtlich und politisch lagen die Verhältnisse doch ganz anders. Die Reichsstände bildeten, wie schon ihr Name zeigt, ursprünglich eine, allerdings aus eignem Rechte und nicht in Folge einer Abordnung von dem Volke auftretende, mitberathende und mithandelnde Ständeversammlung. Später, nach eingetretener Schwächung der Kaisermacht aber, verwandelte sich allmählig das Reich, wie immer seine Benennung sein mochte, in eine regierende Aristokratie von Landesherrn mit einem Wahlkaiser an ihrer Spitze und unter Beibehaltung der alten ständischen Formen. Von einer wirklichen Verwandtschaft mit dem Bundesrathe ist somit auch hier nicht die Rede. Dieser ist unzweifelhaft eine **proles sine matre creata**.

Es ist kein Wunder, daß der ganz neue Gedanke vielfach falsch aufgefaßt und in Folge dessen getadelt wurde. Namentlich

wußten sich Solche nicht in denselben zu finden, welche lediglich in den herkömmlichen constitutionellen Anschauungen lebten und nur die aus ihnen hervorgehenden Einrichtungen kannten und anerkannten. Daher denn auch mehrfache Anträge auf Abänderung und auf Umwandlung in das Gewohnte. Aber eben so begreiflich ist, daß dieselben, als auf unrichtigen Voraussetzungen beruhend, keine Beachtung fanden. — Wenn z. B. wiederholt der Antrag gestellt wurde, ein Staatenhaus zu errichten, dagegen dem Bundesrathe im Wesentlichen seinen Antheil an der Reichsregierung zu entziehen, so konnte mit leichter Mühe nachgewiesen werden, daß es zur Wahrung des föderativen Elementes keiner neuen Einrichtung bedürfe, indem hierfür durch den Bundesrath in seiner itzigen Gestaltung schon ausreichend gesorgt sei, und daß es ein kaum verzeihliches Verkennen der thatsächlichen Verhältnisse sei, wenn man annehme, daß sich die Bundesfürsten mit einer solchen Verminderung ihres Einflusses auf die Reichsregierung zufriedenstellen und sie dem Bundesvertrage entprechend finden werden. Die Frage aber, ob dem itzt bestehenden Reichstage ein Oberhaus beizugeben sei, müsse aus ganz anderen Gesichtspuncten beantwortet werden, zu deren Untersuchung aber zunächst noch keine Veranlassung vorliege [1]). — Und ebenso wurde ohne Mühe der,

1) Die Oberhausfrage in ihrem richtigen Sinne wird in einer späteren Abhandlung (Nro. V, vom Reichstage) eingehend erörtert werden. Hier nur die Bemerkung, daß auch die Schrift von A. Winter, Der Bundesrath und die Reichsoberhausfrage, Tüb., 1872, in so ferne von einer falschen Grundlage ausgeht, als sie den Bundesrath aus dem Gesichtspuncte einer zweiten Abtheilung der Volksvertretung, welche das staatsmännische Element gegenüber von dem Volksgeiste zu angemessener Geltung bringen soll, auffaßt. Eine solche Verbesserung der Repräsentation ist eine Sache für sich und hat mit dem Bestande und den Eigenschaften des Bundesrathes gar nichts zu thun. Dieser könnte, und müßte wohl, auch neben einer solchen Staatsmänner-Kammer bestehen, und diese könnte, und müßte wohl, in anderer Weise gebildet werden als aus den Bevollmächtigten der Einzelnstaaten bei der Reichsregierung; wie denn ja Win-



von anderer Seite kommende, Antrag, den Bundesrath in eine Fürstenversammlung zu verwandeln und die Regierungsrechte des Kaisers zu einer einheitlichen Centralgewalt zu erweitern, als ein Luftgebilde nachgewiesen, welches weder mit den itzigen Lebensgewohnheiten und mit den heimischen Regentenpflichten der Bundesfürsten vereinbar sei, noch deren Stellung und Willen entspreche [1]). — Es liegt auf der Hand, daß der Gedanke für den Bundesrath in dem Organismus eines einheitlichen constitutionellen Staates eine Stelle zu finden und ihn nach seiner Gefügigkeit dazu beurtheilen zu können, ganz aufgegeben werden muß. Dieß ist nicht seine Bestimmung und dazu ist er nicht organisirt. Es ist eine Regierungseinrichtung für das Reich und eine Schutzanstalt für die einzelnen Regierungen; und nur von diesem Standpuncte aus kann er begriffen und beurtheilt werden [2]). Ob er seine Zwecke wirklich erfüllen wird, welche sonstige

ter's Vorschläge selbst auf einer ganz andern Grundlage beruhen. Mit diesem Urtheile ist eine Anerkennung des Scharfsinnes und Geistes der Schrift gar wohl vereinbar; es ist nur zu bedauern, daß sie zu einem falschen Ziele verwendet werden.

1) Ueber diese Abänderungsvorschläge s. Thudichum, Verf.Recht, S. 118 fg.

2) Deßhalb können denn namentlich auch die Ausstellungen, welche Held, Verfassung des d. Reiches, S. 103 fg. gegen die Bestimmungen über den Bundesrath vorbringt, nicht als zutreffend erachtet werden. Wenn er geltend macht (S. 113), daß der Bundesrath eine „Art von föderativem Souverän, von Senat oder Oberhaus, von Staatsrath oder Ministerium zugleich" sei, er darin eine Unfertigkeit und Unklarheit findet, hieraus aber schließt, daß er nicht für immer bestehen könne, wie „zweckmäßig sie (die Unfertigkeit) für den Augenblick und wie lange immer noch erscheinen möge", so ist wohl die Frage erlaubt: warum denn nicht? Es kann nicht genug wiederholt werden, daß die Reichsverfassung nicht einfach nach der Schablone unserer gewöhnlichen Staaten beurtheilt werden darf, sondern danach, ob sie den thatsächlich in Deutschland bestehenden Verhältnissen entspricht. Davon ganz abgesehen, daß überhaupt nichts ungewisser ist, als daß unser Constitutionalismus überhaupt und besonders in den gewöhnlichen Grundzügen das letzte Wort der staatenbildenden Weisheit ist. Die Erfahrungen, welche mehr und mehr und in den verschiedensten Ländern gemacht werden, scheinen billig einen Zweifel zuzulassen.

Vortheile oder Nachtheile sich aus seinem Wirken entwickeln werden, ist freilich zur Zeit mit Sicherheit nicht zu sagen. Die Zeit seines Bestandes ist noch zu kurz und die bis itzt gemachte Erfahrung noch nicht reichhaltig genug zu einem abschließenden Ausspruche.

Ein richtiges Verständniß des ganzen Verhältnisses erfordert eine Darlegung der formellen Organisation und der Geschäftsordnung des Bundesrathes; seiner Zuständigkeit als Regierungsbehörde; seiner Rechte zur Wahrung des föderativen Elementes; endlich der persönlichen Stellung seiner Mitglieder [1]).

I. Organisation und Geschäftsordnung des Bundesrathes.

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Bestand, die Gestaltung und die geschäftliche Einrichtung des Bundesrathes sind im Wesentlichen nachstehende.

Derselbe ist zusammengesetzt aus Bevollmächtigten aller 25 zum Reiche vereinigten Staaten, und zwar werden diese von den Regierungen allein ernannt und nur von ihnen instruirt [2]). Nur Lauenburg ist nicht besonders vertreten; ebenso

1) Ueber den Bundesrath vgl. man: Thudichum, Verfassungsrecht des n.d. Bundes, S. 101 fg.; Rönne, Verfassungsrecht des d. Reiches, S. 147 fg.; Winter, Der Bundesrath.

2) Das Verhältniß der Bevollmächtigten zu den Regierungen ist nicht ausdrücklich vom Gesetze ausgesprochen; die Verfassung redet im Allgemeinen von „Staaten" und von „Bundesgliedern". Es kann aber kein Zweifel darüber bestehen, daß nur die Regierungen im Bundesrathe vertreten sind, und zwar ohne alle Mitwirkung der Landesständeversammlungen. Held, Verfassung des d. Reiches, S. 104, ist zwar der Ansicht, daß die Monarchen und Senate nur in Betrachtung kommen können als Repräsentanten des ganzen Staates, wozu auch die parlamentarischen Einrichtungen gehören; allein nicht nur ist es eine ganz neue Lehre, daß eine ständische Mitwirkung nöthig sei, wenn ein Bevollmächtigter für den Staat abgesendet werde, weil er den ganzen Staat zu vertreten habe, und tritt vielmehr das Gegentheil an jedem Tage ein; sondern es ist auch seit der Gründung des Norddeutschen Bundes das alleinige Ernennungs- und In-

ist über eine Vertretung des Reichslandes Elsaß-Lothringen noch keine Bestimmung getroffen [1]).

Den Mitgliedern kommt ein sehr verschiedenes, nach ihrer Größe wenigstens annähernd abgestuftes, Stimmrecht zu, so daß Preußen von den im Ganzen 58 Stimmen 17 führt, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, alle übrigen bis zu den Kleinsten herab je 1 Stimme. — Eine Veränderung in diesem Stimmverhältnisse ist nicht ausgeschlossen; sie könnte aber selbstverständlich nur als Abänderung der Verfassung beschlossen werden und würde also die Bestimmung des Art. 78 der Reichs-Verf., welchem gemäß schon 14 Stimmen im Bundesrathe einen solchen Beschluß zu verhindern vermögen, Anwendung darauf finden. Dagegen ist die eigene Zustimmung des betroffenen Staates zu einer Abänderung keineswegs erforderlich, indem das Stimmrecht im Bundesrathe nicht unter den Begriff eines bestimmten Rechtes des einzelnen Bundesstaates in seinem Verhältniß zur Gesammtheit gestattet werden kann [2]).

structionsrecht der Regierungen niemals von irgend einer Seite beanstandet worden, vielmehr solches durchweg in Uebung gewesen. Ueberdieß ist schwer erfindlich, wie sich diese Ansicht vereinigen läßt mit der vom Verf. alsbald angeschlossenen (ganz richtigen) Bemerkung, daß eine besondere Vertretung der Landtage unter allen Umständen unmöglich sei, wenn der monarchische Character der Bundesglieder und die Einheit des Reiches nur im geringsten Grade eine Wahrheit sein soll. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß die Landesvertretungen sich ganz passiv zu verhalten haben gegenüber dem Verhalten ihrer Regierungen im Bundesrathe. Im Gegentheile ist dieses ein Gegenstand der Ministerverantwortlichkeit, wie unten näher erörtert werden wird. Allein auch daraus ergiebt sich wieder, daß die Stände keinen Antheil an Ernennung und Instruction haben können, da sie doch nur über Regierungshandlungen nicht aber über ihre eigenen Rechenschaft verlangen können.

1) Und in der That auch schwer zu treffen.

2) A. M. ist Rönne, Verfaß.Recht, S. 149, Anmerk. 2, b. Allein es unterliegt nach der Genesis des Art. 78 keinem Zweifel, daß die Be-

Es steht, nach Art. 6 der B.U., jeder Regierung zu, so viele Vertreter in den Bundesrath zu ernennen, als sie Stimmen führt, doch kann die Gesammtheit der ihr zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden. — Ein Erscheinen oder eine beständige Anwesenheit sämmtlicher Ernannter ist nicht geboten und auch nicht üblich; es ist Sache der betreffenden Regierung darüber zu bestimmen. Es mögen auch nur vorübergehend und etwa zu bestimmten Geschäften Absendungen stattfinden, natürlich unter Einhaltung der gestatteten Gesammtzahl. Jedem Bevollmächtigten ist gestattet in Verhinderungsfällen einen andern Bevollmächtigten zu substituiren; in solchem Falle ist aber jede Stimme einzeln in ihrer Ordnung abzugeben [1]); auch dürfte der ständigen Ernennung eines auch von einem andern Mit-

---

stimmung hinsichtlich der eigenen Zustimmung betheiligter Staaten lediglich zur Wahrung der durch die Verträge über den Eintritt der süddeutschen Staaten, namentlich Bayerns, in das Reich verabredeten Reservatrechte getroffen worden ist. In diesen Verträgen ist nun aber von einer Abänderung des Stimmenverhältnisses nirgends die Rede. Sodann läßt sich eine solche Maaßregel schon unter den, allerdings ungelenken, Wortausdruck des zweiten Absatzes des Art. 78 nicht bringen. Dieselbe kann nicht wohl als ein „bestimmtes" Recht des Einzelstaates zur Gesammtheit bezeichnet werden. Ueberdieß liegt eine practische Nothwendigkeit zu einem solchen Veto nicht vor, da sicher keine Gefahr einer ungerechten Vergewaltigung besteht. Von Preußen kann, abgesehen von allen andern Gründen, schon deßhalb nicht die Rede sein, weil es mit seinen 17 Stimmen die fragliche Verfassungsveränderung zu verhindern vermag. Zur Abwendung eines gegen einen der Mittelstaaten gerichteten Beschlusses würden sich sicher die dazu genügenden 14 Stimmen von Gleichgestellten vereinigen. Und selbst die kleinen und kleinsten Staaten vermöchten sich in einer solchen sie alle mehr oder weniger berührenden Angelegenheit durch Anwendung ihrer 17 (18) Stimmen zu schützen. Sollte denn aber, wenn sich eine Veränderung erfahrungsgemäß als nothwendig herausstellen würde, z. B. die Vereinigung einer Anzahl von Stimmen der Kleinsten zu einer Kurie, dieselbe unmöglich gemacht werden durch den Widerstand gerade Derjenigen, deren Mißverhalten sie hervorrief?

1) Geschäfts-Ordnung für den Bundesrath vom 27. Febr. 1871, § 2 und 5.

gliede gesendeten Vertreters kein verfassungsmäßiges Hinderniß im Wege stehen. — Daß sich die Mitglieder des Bundesrathes über ihre Berechtigung zur Erscheinung auszuweisen haben, die Versammlung aber die Bevollmächtigung zu prüfen berechtigt und verpflichtet ist, bedurfte als selbstverständlich keiner ausdrücklichen Bestimmung.

Die Beschlüsse des Bundesrathes werden in der Regel mit einfacher Mehrheit gefaßt. Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme den Ausschlag, also Preußen oder, in dem sehr unwahrscheinlichen Falle einer völligen Verhinderung desselben, Bayern. (Art. 7 der V.U. und Schlußprotocoll zum bayerschen Vertrage vom 23. Nov. 1870.) Bei Beschlußfassungen über eine Angelegenheit, welche nach Bestimmungen der Reichsverfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden nur die Stimmen derjenigen Bundesstaaten gezählt, welche die fragliche Sache angeht (Art. 7, 4.) Eine zu einer Sitzung oder zu einem Beschlusse erforderliche Mindestzahl von Mitgliedern ist nicht festgesetzt. Die thatsächlich Erscheinenden und eine zählende Stimme Abgebenden genügen also unter allen Umständen. — Ausnahmen von der Beschlußfassung durch einfache Mehrheit der Stimmenden treten jedoch nach den Bestimmungen der Verfassung in zweierlei Fällen ein:

einmal, selbstverständlich, immer da, wo die beiden Vorschriften des Art. 78 zur Anwendung kommen, also bei Verfassungsveränderungen und bei angesonnener Zustimmung zur Aufgebung eines besondern Rechtes;

zweitens dann, wenn gegen den Widerspruch des Bundes-Präsidiums, beziehungsweise des Kaisers, überhaupt kein Beschluß gefaßt werden kann; somit:

bei Gesetzesvorschlägen über Militärwesen, Kriegsmarine und die in Art. 35 der V.U. bezeichneten Abgaben, falls sich

das Präsidium für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht (Art. 5.);

bei Fragen über die zur Ausführung der Gesetzgebung hinsichtlich der ebenerwähnten Abgaben dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, falls das Präsidium für Aufrechterhaltung des Bestehenden stimmt (Art. 37);

bei einem Antrage auf Auflösung des Reichstages während der dreijährigen Legislaturperiode desselben (Art. 24).

Jedes Bundesglied ist berechtigt Vorschläge zu machen das Präsidium aber verpflichtet sie zur Berathung zu bringen. Ebenso ist jedes Mitglied des Bundesrathes befugt im Reichstage zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn denselben die Mehrheit des Bundesrathes nicht beigetreten ist (Art. 7 und 9).

Der Bundesrath bestellt aus seiner Mitte verfassungsmäßig eine bestimmte Anzahl von dauernden Ausschüssen; außerdem mag er noch zu besondern Zwecken und mehr oder weniger vorübergehend weitere Ausschüsse bilden. Auch sind freie Zusammenkünfte von Staatsmännern einzelner Bundesstaaten zu ersten principiellen Vorbesprechungen sowohl gestattet als üblich. — Verfassungsmäßige Ausschüsse sind bestimmt: 1) für das Landheer und die Festungen; 2) für das (Kriegs-) Seewesen; 3) für Zoll- und Steuerwesen; 4) für Handel und Verkehr; 5) für Eisenbahnen, Post und Telegraphen; 6) für Justizwesen; 7) für Rechnungswesen; 8) für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 8). Außer diesen bestehen, wenigstens zunächst, Ausschüsse: für die Geschäftsordnung; für die Verfassung; für Elsaß und Lothringen; für den Bau des Reichstagsgebäudes [1].

1) S. Rönne, a. a. O., Seite 151, Anmerk. 4. — Von den verfassungsmäßigen Ausschüssen haben, nach der Geschäftsordnung, § 16, der zweite und der achte je 5, alle übrigen je 7 Mitglieder, der 3., 4. und 9. überdieß noch einen Stellvertreter.

In den verfassungsmäßigen Ausschüssen müssen außer dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, deren jeder jedoch nur Eine Stimme führt. In dem Ausschusse für das Landheer hat Bayern einen beständigen Sitz, in dem für die auswärtigen Angelegenheiten Bayern, Sachsen und Württemberg, überdieß Bayern den Vorsitz. Die Mitglieder der Ausschüsse für Heer und Marine ernennt der Kaiser, die der übrigen der Bundesrath, indem in geheimer Abstimmung die zu berufenden Staaten bezeichnet werden, welche sodann die Mitglieder aus ihren Bevollmächtigten ernennen. Die Ausschüsse sind für jede Session des Bundesrathes, beziehungsweise in jedem Jahre, zu erneuern, doch die früheren Mitglieder wieder wählbar. (Art. 8.) Die Ausschußmitglieder sind befugt, sich bei den Berathungen der Hülfe geeigneter Beamten zu bedienen, doch können solche keine Stimme führen [1]). Auch in der Zwischenzeit zwischen Sessionen des Bundesrathes können Ausschüsse durch ihre Vorsitzenden einberufen werden [2]). — Der wesentliche Zweck der Ausschüsse ist Vorbereitung der Beschlüsse des Bundesrathes; nur ausnahmsweise haben sie auch selbstständige geschäftliche Aufträge. Ihre Thätigkeit weist ihnen in der Regel der Bundesrath, beziehungsweise der Kaiser, zu; doch sind einzelne Geschäfte und Gutachten bestimmten Ausschüssen schon durch die Verfassung, beziehungsweise durch Reichsgesetze, zugetheilt [3]). Die zu ihren Arbeiten nöthigen Beamten werden ihnen zur Verfügung gestellt. (Art. 8.)

Die Sitzungen des Bundesrathes sind nicht öffentlich. Bis itzt werden auch seine Protokolle nicht mitgetheilt. Dem Kaiser steht das Recht zu den Bundesrath zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. Doch muß derselbe alljährlich berufen werden; ebenso, wenn es von einem Dritttheile der Stim-

1) S. Geschäfts-Ordnung, § 15.
2) Das. § 19.
3) S. Rönne, a. a. O., S. 152 fg.

menzahl verlangt wird. Zur Vorbereitung von Arbeiten kann der Bundesrath auch ohne den Reichstag zusammentreten, dieser aber nie ohne ihn (Art. 14).

Hinsichtlich der persönlichen Verhältnisse der Mitglieder des Bundesrathes ist bestimmt, daß sie nicht zu gleicher Zeit Mitglieder des Reichstages sein können; sodann daß ihnen der Kaiser den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren hat (Art. 9 und 10).

Dieser reichhaltige aber verwickelte Organismus giebt zu vielen Erwägungen aber auch zu bedeutenden Bedenken Anlaß. Nicht das Leichteste ist dabei, daß es an einem Vorbilde, also an den Erfahrungen Anderer fehlt, durch welche man aufmerksam gemacht und belehrt würde.

1. Schon der Grundgedanke an sich, zu der Mitregierung eines mächtigen Reiches eine zahlreiche, aus sehr verschiedenartigen, von einander und von dem Mittelpuncte persönlich unabhängigen Mitgliedern bestehende, nicht immer vereinigte Versammlung zu berufen, verlangt reifliche Ueberlegung. Dazu ist denn vor Allem nöthig falsche Standpuncte zur Beurtheilung zu vermeiden. Solcher liegen aber namentlich zwei nahe. Einmal, wenn man sich der ganzen Schöpfung schon deßhalb abgeneigt gegenüberstellt, weil sich etwas auch nur annähernd Aehnliches in einfachen Staaten nicht vorfindet und auch in der That in solchen keinen Platz und keinen Sinn hätte. Man darf niemals vergessen, daß man es mit einem Bundesstaate zu thun hat, welcher unter schwierigen Verhältnissen zu Stande zu bringen war und der keineswegs lauter dem neuen Zustande wohlgeneigte Bestandtheile hat. Sodann, wenn man die in anderen Bundesstaaten oder auch Staatenbünden eingeführten oder eingeführt gewesenen Einrichtungen ohne Weiteres als maaßgebend aufstellt. Diese mögen für ihre Verhältnisse genügen und dann Lob verdienen; allein daß sie in dem deutschen aus Monarchieen im Wesentlichen bestehenden, mit einer

monarchischen Spitze versehenen Reiche ebenfalls tauglich oder auch nur möglich wären, ist damit nicht gesagt. Die Sache ist also an sich und in ihren concreten Bedingungen zu prüfen.

Hier muß man denn aber davon ausgehen, daß es sich unter den gegebenen Umständen nicht davon handeln konnte, etwas absolut richtiges zu gründen, sondern daß das noch am wenigsten fehlerhafte Erreichbare aufzusuchen war. Eine Gestattung allgemeiner Theilnahme der Bundesglieder an der Regierung des Reiches war nicht zu vermeiden, namentlich wenn ein Beitritt des gesammten Deutschlands gewonnen werden wollte, und es konnte somit von einer einheitlichen, über der Gesammtheit stehenden und von ihren Bestandtheilen scharf getrennten Centralbehörde nicht die Rede sein. Eine solche hätte von dem Anschlusse abgehalten und wäre jeden Falles von den größeren Staaten auf die Dauer nicht ertragen worden. Mit der Beiziehung so Vieler waren denn aber auch untrennbar manche und bedenkliche Folgen gegeben.

Zunächst ist eine Schwerfälligkeit der Geschäftsbehandlung und eine Verzögerung der Beschlußfassungen unvermeidlich. In einer so zahlreichen Versammlung ist Vorbereitung durch Ausschüsse eine zeitraubende Nothwendigkeit; die Berathungen selbst können sich hinziehen; namentlich aber erfordert die Beibringung der Ansichten der verschiedenen Regierungen und die Vereinigung derselben zu einem Schlusse Fristgestattungen und oft Vermittlungsbemühungen. Selbst eine kräftige Geschäftsleitung kann alle diese Hinhaltungen nur vermindern aber nicht ganz beseitigen. — Bei Planen und Beschlüssen kommt nicht blos die Zweckmäßigkeit der Maaßregeln in Betracht, sondern auch die Gewinnung der Zustimmung zu denselben. Deßhalb muß vielleicht Gutes und Nothwendiges unterbleiben, wenigstens verschoben werden, oder kommen halbe Maaßregeln zu Stande. — Wenn überhaupt für neue und geniale Gedanken nach aller Erfahrung in zahlreichen Collegien ein ungünstiger Boden ist,

so wird selbstverständlich auch dieser Nachtheil nicht erspart. — — Das schlimmste von Allem aber ist, schließlich, daß dem Particularismus, und zwar sowohl dem grundsätzlich und verbissen reichsfeindlichen eben so gut als dem blos kleinlichen, eine bequeme Stelle inmitten der Reichsregierung selbst bereitet ist, von welcher aus er in aller Form Rechtens diese hemmen und schädigen kann. Daß in einem Bundesstaate mehr oder weniger berechtigte Sondergesinnungen und -Bestrebungen bestehen, liegt in der Natur des Verhältnisses, zumeist eines neugegründeten; allein daraus folgt nicht, daß ihre Aufnahme in die Regierung selbst unbedenklich sei.

Allerdings stehen diesen üblen Seiten auch einige löbliche oder doch mildernde Eigenschaften der zahlreichen Versammlung gegenüber. — Es ist als ein entschiedener Vortheil zu betrachten, daß schon bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen besondere Bedürfnisse und Verhältnisse der Einzelstaaten zur Geltung gebracht und dieselben nicht erst im Reichstage ihre Vertretung finden können, weil ein Antrag auf übel angebrachte Gleichmachung weit leichter und sicherer ganz vermieden als durch Verbesserungsanträge wieder beseitigt wird. — Da, sodann, es nicht zu den Unmöglichkeiten gehört, daß die Reichsregierung sei es im Allgemeinen, sei es in einzelnen wichtigen Fragen einen falschen Weg einschlägt, so mag es unter Umständen von großem Werthe sein, wenn hiergegen schon in ihrem Schooße Neigungen und Anfängen Widerstand geleistet wird. Nicht nur wird dadurch das offene Hervortreten von Spaltungen vermieden, sondern es lassen sich auch Plane, welche noch nicht förmlich aufgestellt sind, leichter bekämpfen, als wenn die Aufrechterhaltung des bestimmt Gewollten zur Ehrensache geworden zu sein scheint. — Ferner kann es nicht nieder angeschlagen werden, daß eine bedeutende Anzahl von einsichtsvollen und begabten Männern, als welche doch die Bevollmächtigten zum Bundesrathe im Allgemeinen

betrachtet werden dürfen, bei der Reichsregierung mitwirkt. Auch scheint es ein entschiedener Vortheil zu sein, daß durch die von der Centralgewalt unabhängigen Ernennungen der Mehrzahl die Gefahr beseitigt wird, die Besorgung der Reichsangelegenheiten an lauter Männer gelangen zu sehen, welche in der Geschäftsgewöhnung eines bestimmten Staates eingelebt sind und sich zwar vielleicht durch Verdienste innerhalb dieser nicht aber durch einen weiten Blick über die Gesammtheit ausgezeichnet haben. — Endlich ist nicht zu vergessen, daß ein großer und sehr wichtiger Theil der Reichsangelegenheiten, namentlich das ganze Heer- und Flottenwesen, der Einwirkung des Reichstages grundsätzlich entzogen und einheitlicher Leitung des Kaisers anheim gegeben ist, in diesen Beziehungen also die Zusammensetzung der Reichsregierung keine wesentliche Bedeutung hat.

Ob die Nachtheile durch diese besseren Seiten der Einrichtung überwogen oder auch nur ausgeglichen werden, steht denn freilich dahin. Erst eine längere Erfahrung wird darüber belehren. Nur ist wohl so viel schon itzt als unzweifelhaft zu betrachten, daß wenn die üblen Folgen der Zusammensetzung des Bundesrathes durch die kräftige Hand einer leitenden Persönlichkeit leidlich niedergehalten werden können, sie unter einem schwächern Drucke leicht zu bedenklicher Entwicklung zu gelangen vermöchten.

2. Es ist für jede Staateneinigung ein natürlicher ja nothwendiger Gedanke, in derjenigen Versammlung, zu welcher sämmtliche Mitglieder zur Ausübung von Regierungsfunctionen (welcher Art sie seien) zusammentreten, eine die verschiedenen Machtverhältnisse berücksichtigende Ordnung des Stimmrechtes herzustellen. Eine Einrichtung, welche jedem Mitgliede eine gleiche Anzahl von Stimmen zutheilte, wäre nicht nur offenbar absurd, indem dabei die Großen und Mächtigen, auf deren Willen und Thätigkeit schließlich Alles ankommt zur

Durchführung der Beschlüsse, von einer Zusammenrottung ganz Kleiner überstimmt und gegen ihren Willen und ihr Interesse zum Handeln genöthigt werden könnten, sondern sie würde in kürzester Zeit den ganzen Bund sprengen oder thatsächlich in eine bloße Spiegelfechterei verwandeln. Nur muß bei der Stimmenzutheilung wenigstens dafür gesorgt sein, daß auch jeder der Kleineren seine Ansicht aussprechen und bei der Entscheidung irgend ein Gewicht, sei es auch ein noch so leichtes, in die Waagschaale legen kann [1]). Diese letztere, nicht zu umgehende, Rücksicht hindert denn allerdings eine strenge Einhaltung der arithmetischen Bevölkerungs- (und damit Macht-) Verhältnisse unter den Mitgliedern; allein es kommt auch hierauf nicht an. Der Zweck ist erreicht, wenn nur die Mächtigeren ungefähr im Maaße ihrer Bedeutung auftreten können.

In sämmtlichen Verfassungen der deutschen Gesammtheit ist diesen Forderungen je nach der Gestaltung der Verhältnisse Rechnung getragen worden. — Der alte Reichstag war zunächst in die drei Collegien der (7 bis 9) Kurfürsten, der Fürsten (100 Stimmen) und der (51) Reichsstädte getheilt, deren Zusammenstimmung zu einem Reichsschluß erforderlich war, und von welchen überdieß den Kurfürsten bestimmte Vorrechte zukamen, die Städte thatsächlich kaum eine Bedeutung hatten. Sodann aber war im Fürstenrathe, freilich nicht in systematischer Vertheilung sondern wie es geschichtliche und zufällige

1) Man wird vielleicht einwenden wollen, daß sowohl in Nordamerika als in der Schweiz die zur Wahrung des föderativen Principes bestimmten Abtheilungen der Volksvertretung (der Senat und der Ständerath) aus einer gleichen Anzahl von Stimmen für jeden Gliederstaat, nämlich aus je zweien, zusammengesetzt seien. Allein hier handelt es sich von etwas ganz Anderem. Die Regierung dieser beiden Bundesstaaten ist nicht diesen parlamentarischen Körperschaften übertragen, sondern besteht ganz getrennt von ihnen. Im Uebrigen ist immerhin die Frage gestattet, ob auch nur für einen Theil der Volksvertretung diese Stimmengleichheit von Groß und Klein als ein richtiger Gedanke anerkannt werden kann.

Verhältnisse mit sich brachten, dem größeren Landesherrn eine mehrfache Stimme eingeräumt, für die sämmtlichen Reichsgrafen und Prälaten aber eine Anzahl von Curien mit je einer gemeinschaftlichen Stimme eingerichtet. — Im deutschen Bunde war für die Bundesversammlung ein engerer Rath von 17 Stimmen und ein weiterer von 69 Stimmen angeordnet. Von jenen 17 Stimmen stand je eine Virilstimme den eilf größeren Staaten, von Oesterreich bis Luxemburg, zu, die 26 kleineren waren in sechs Curien je mit einer gemeinschaftlichen Stimme vereinigt. In dem, nur sehr selten gebrauchten, Plenum führten 6 Staaten je 4 Stimmen, 5 je 3, 3 je 2, alle übrigen je 1 Stimme. — An diese letztere Organisation lehnen sich denn auch die Bestimmungen der itzigen Reichsverfassung an; doch mit bemerkenswerthen Abweichungen. Der Bundesrath bildet nämlich, wie dieß im Vorstehenden angegeben ist, zwar einer Seits für alle Angelegenheiten und Verhandlungen immer nur Eine Versammlung und kennt nur Ein Abstimmungsverhältniß; dagegen ist auf der andern Seite die Verschiedenheit der den einzelnen Staaten mit Rücksicht auf ihr Machtverhältniß eingeräumten Stimmenzahl eine weit größere. Während von Preußen 17 Stimmen geführt werden, von sieben Mittelstaaten 6 bis 2, ist allen übrigen nur je 1 Stimme zu Theile geworden; diese jedoch immer selbstständig, da keine Zusammenfassung in Bänke oder Curien besteht.

Diese Stimmenvertheilung steht denn allerdings in keinem genauen Verhältnisse zu der Bevölkerung und Leistungsfähigkeit der verschiedenen Staaten. Abgesehen davon, daß bei den mit einer einzigen Stimme betheilten Staaten der Unterschied bis zum zehnfachen geht, da Oldenburg und Hamburg mehr als 300,000 Einwohner, Schaumburg-Lippe 30,000, Reuß ä. L. 45,000 zählen, ist auch eine große Abweichung unter den mit mehreren Stimmen bedachten. In Braunschweig kommt etwa auf 150,000 Seelen eine Stimme; in Mecklenburg-Schwerin

auf 250,000; in Hessen auf 380,000; in Baden auf beinahe 500,000; in Württemberg auf 450,000; in Sachsen auf mehr als 600,000; in Bayern auf 800,000; in Preußen auf etwa 1½ Millionen. Es hat Preußen, welches ⅝ der Bevölkerung des ganzen Reiches umfaßt, von 58 Stimmen nur 17, also kein Dritttheil derselben; und es müßten demselben, wenn ½ Million als Durchschnitt der Mittelstaaten zum Maaßstabe genommen würde, etwa 50 Stimmen statt 17 zufallen. Im Ganzen ist also der Satz richtig, daß die Stimmenzahl im Bundesrathe im umgekehrten Verhältnisse zu den Machtbestandtheilen steht.

Natürlich ist damit nicht gesagt, daß der politische Einfluß sich nach dieser Stimmenzutheilung richtet, und daß die siebzehn kleinsten Staaten in Reichsangelegenheiten so viel vermögen, als Preußen. Einer Seits hat Preußen allein schon Stimmen genug um nach Art. 78 der B.U. jede ihm mißliebige Verfassungs-Veränderung zu verhindern; ist in einer Anzahl anderer wichtiger Fälle seine Ansicht entscheidend, wenn sie sich für Beibehaltung des Bestehenden ausspricht; kommen die dem Kaiser als Reichsoberhaupt zustehenden wichtigen Rechte in Betreff des Heeres und der Flotte, des Kriegs und Friedens, der Einberufung u. s. w. des Reichstages, der Anstellung der Reichsbeamten, der Oberaufsicht über die Vollziehung der Gesetze, thatsächlich der Stellung auch des preußischen Staates zu Gute. Anderer Seits und hauptsächlich kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, daß seine Einwirkung auf die kleineren Staaten zu jeder Zeit groß genug sein wird, um so viele Stimmen derselben für seine Meinung zu gewinnen, daß es nicht leicht förmlich im Bundesrathe überstimmt wird. Preußen mochte also immerhin in der Zustimmung zu seiner relativ kleinen Stimmenzahl Bescheidenheit erweisen, ohne sich deßhalb selbst zu gefährden, und ohne fürchten zu müssen, daß im Großen und Ganzen die Schicksale des Reiches durch widerspänstigen

Particularismus ernstlich Gefahr laufen werden. Doch wäre es ein großer Irrthum, das bestehende Stimmenverhältniß als thatsächlich ganz gleichgültig zu betrachten. Daß schon drei Mittelstaaten zusammen im Besitze von 14 Stimmen sind, damit aber jede Abänderung der Verfassung, also auch jede Ausdehnung der Zuständigkeit des Reiches in der Gesetzgebung, verhindern können, auch wenn Preußen gemeinschaftlich mit allen andern Staaten sie noch so sehr wünschen sollte, ist sicherlich von großer Bedeutung, und eine, von Vielen sehr beklagte, mehrfache Erfahrung beweist bereits, daß diese Hinderungsmacht keineswegs blos ein theoretisches Schreckbild ist. Es ist ferner zwar nicht sehr wahrscheinlich aber doch immerhin möglich, daß sich aus Stimmen der Mittleren und Kleinen auch in andern Fällen eine Mehrheit zusammenbaue, welche etwas Preußen Unangenehmes beschließt oder ihm Wünschenswerthes verweigert. Daß die Einheit der Reichsregierung dabei so wenig gewinnt als ihre Schnelligkeit und Thatkraft, ist unbestreitbar; und wenn am Ende das Nützliche und Nothwendige auch vielleicht den Sieg davon trägt, so mag dieß Zeit und Mühe, und allerlei Einräumungen kosten auch, was das Schlimmste ist, halbe Maaßregeln veranlassen. Es ist keinerlei Sicherheit dafür vorhanden, daß immer eine durch Begabung und Kraft überwiegende Persönlichkeit an der Spitze des Bundesrathes steht; ein schwächerer Mann aber würde das ungünstige Stimmenverhältniß nicht thatsächlich auszugleichen vermögen.

Es wäre unrichtig anzunehmen, daß diese Verhältnisse in dem Wesen eines Bundesstaates begründet, somit, ob gut oder nachtheilig, als unvermeidlich hinzunehmen seien. Nicht aus diesem Wesen an sich gehen sie hervor, sondern daraus, daß im deutschen Reiche ein wesentlicher Theil der Regierung einer aus Bevollmächtigten aller Staaten bestehenden Körperschaft zugewiesen ist. Daß dieses aber nicht nothwendig in jedem Bundesstaate ist, zeigt Nordamerika und die Schweiz, deren Re-

gierungen ganz selbstständig und unabhängig von den Gliederstaaten sind und nur der aus diesen hervorgehenden Volksvertretung gegenüberstehen. Die Gestaltung der deutschen Regierung mag nothwendig gewesen sein in einem aus Monarchieen bestehenden Bundesstaate mit einem Monarchen an der Spitze; mit dieser Thatsache allein hat man sich denn auch bei der Beurtheilung auseinander zu setzen. Ob man sich tadelnd oder lobend, wenigstens entschuldigend, verhält, hängt somit von der allgemeinen politischen Richtung und von dem Verständnisse der gegebenen Zustände ab. Erst eine längere Erfahrung wird auch in dieser Beziehung das schließliche Urtheil feststellen; zunächst ist ein Zweifel noch gestattet.

Aber wie dem sein mag, jeden Falles muß man gerechterweise anerkennen, daß die nicht selten gehörten Klagen über das ungebührliche Uebergewicht, welches sich Preußen durch die Stimmenvertheilung im Bundesrathe zugewendet habe, durchaus unbegründet sind. Gerade das Gegentheil ist der Fall. Derjenige Bundesstaat, dessen Macht das Ganze allein zusammenhält und schützt, hat sich zu einem untergeordneten Antheile an der in Frage stehenden Einrichtung verstanden, welcher im arithmetisch nachweisbaren Mißverhältnisse zu den realen Verhältnissen steht. Nicht also dieß ist die Frage, ob die Uebrigen mit der Stellung Preußens im Bundesrathe zufrieden sein können und sollen, sondern umgekehrt, ob sie Preußens naturgemäßen Ansprüchen genügt und ob sie von ihm auf die Dauer gut ertragen wird?

3. Es ist zuzugeben, daß die Gründe für die oben S. 235 ausgesprochene Ansicht, es stehe einer beständigen Uebertragung einer Stimme im Bundesrathe an den Bevollmächtigten eines andern Staates nichts im Wege, nicht vollständig concludent sind. Von dem bloßen Fehlen eines Verbotes und der von der Geschäftsordnung gestatteten vorübergehenden Substitution ist immerhin noch ein Weg bis zur stehenden Bestellung desselben

Bevollmächtigten von Seiten zweier verschiedener Herren. Es kommt jedoch noch ein weiterer Umstand in Betracht, welcher zwar keine rechtliche Bedeutung haben mag, dagegen von um so größerem practischen Gewicht ist, und der ebenfalls eher für die Zulassung beständiger Stimmübertragungen spricht. Es ist dieß die finanzielle Schwierigkeit für die zahlreichen kleinen Staaten einen eigenen Bevollmächtigten wenn auch nicht beständig so doch während eines guten Theiles des Jahres in der Reichshauptstadt zu unterhalten. Diese Schwierigkeit hat schon auf dem Regensburger Reichstage zu wunderlichen Auskunftsmitteln geführt, bei dem Bundestage aber zu Bestellung von gemeinsamen Gesandten für die Curiatstimmen. Und auch itzt wird man bald genug vor die Wahl gestellt sein, entweder eine Anzahl von Stimmen in der Regel nicht vertreten oder mehrere derselben durch denselben Bevollmächtigten besorgt sehen zu müssen. Dann aber frägt sich, welche von beiden Unregelmäßigkeiten die unschädlichere und dem Wesen der Verfassung am wenigsten ungeeignete ist? Darüber mag gestritten werden; allein es scheint doch schließlich auch aus diesem Gesichtspuncte für die Möglichkeit von Doppelgesandtschaften entschieden werden zu müssen. Durch ein völliges Ausfallen unvertretener Stimmen werden die von der Verfassung gewollten Abstimmungsverhältnisse im Bundesrathe verändert, je nach Umständen mit fühlbarem Erfolge; die Abgebung mehrerer Stimmen durch denselben Mann dagegen läßt die etwaige Verschiedenheit der Meinungen unter den betreffenden Staaten ungestört neben einander zum Ausdrucke kommen, da für jede Regierung besonders und je nach ihrer Instruction gestimmt werden kann.

4. Auffallend auf den ersten Blick ist die Bestimmung der Verfassung (Art. 9), daß jedes Mitglied des Bundesrathes zu jeder Zeit das Wort im Reichstage verlangen könne, um die Ansicht seiner Regierung zu vertreten, und zwar auch dann, wenn diese Ansicht von der Mehrheit des Bundesrathes nicht ange-

nommen worden sei. Etwas dieser Art besteht nicht in der gewöhnlichen parlamentarischen Geschäftsbehandlung. Ein Minister, welcher im Ministerrathe überstimmt worden ist, kann nicht einzeln in der Ständeversammlung auftreten, seine Meinung vertheidigen und die Versammlung auffordern, nicht dem von der Mehrheit der Regierung verlangten Beschlusse beizutreten, sondern dem von ihm empfohlenen. Eine unmittelbare Entlassung desselben oder ein Rücktritt der Mehrheit wäre die Folge eines solchen Gebahrens. Ebenso wenig kann eine bei einer Beschlußfassung unterlegene Minderheit einer Kammer ihre Ansicht der andern Kammer zu gleicher Zeit mit dem Mehrheitsbeschlusse mittheilen. In dem Verkehre zwischen den Kammern haben nur die Mehrheitsbeschlüsse einen rechtlichen Bestand und eine Bedeutung. Höchstens mag man eine Aehnlichkeit darin finden, daß von einer Commission neben dem Gutachten der Mehrheit in der Regel auch die Ansicht einer Minderheit vorgelegt wird; doch springt die wesentliche Verschiedenheit in die Augen, daß hier keine Regierung mit einem feststehenden Plane der Volksvertretung gegenüber steht, sondern ein von der ganzen Versammlung mit einer Vorarbeit und namentlich mit der Vorlegung und Erwägung aller Gründe und Gegenstände beauftragter Ausschuß, und daß es also nichts weiter, als eine Sache der formellen Redaction des Berichtes ist, wenn die Auseinandersetzung der verschiedenen Meinungen nicht in Einem Actenstücke sondern in zweien erfolgt. Wenn nun hier die Sache anders liegt und sogar ausdrücklich so angeordnet ist, so ist es zunächst, neben manchem andern, ein Beweis, daß der Reichstag weder ein Ministerium noch auch ein Oberhaus ist und sein soll. Das Urtheil über die Bestimmung aber hängt unzweifelhaft von der Beantwortung der Frage ab, welche Zwecke ein solches vereinzeltes und entgegengesetztes Auftreten eines Bundesgliedes, beziehungsweise einer Minderzahl derselben, haben kann, und welche Folgen sich daraus entwickeln mögen. Die

Absicht kann nur eine doppelte sein. Entweder versucht die dissentirende Regierung den Reichstag für ihre Auffassung zu gewinnen und einen entsprechenden Beschluß desselben zu veranlassen. Oder aber sie will, wenn sie durch Benützung des Artikels 78 der Verfassung einen Antrag des Bundesrathes auf eine Verfassungs-Aenderung oder auf Beseitigung eines Einzelnrechtes verkümmert hat, sich hierüber öffentlich rechtfertigen. Die Folgen aber sind im Allgemeinen keine unmittelbaren und greifbaren. In dem ersten Falle ist nämlich dreierlei möglich. Entweder entschließt sich nun die Mehrheit des Bundesrathes, dem itzt durch eine Zustimmung des Reichstages verstärkten Antrage der Minderheit beizutreten. Dann erfolgt allerdings ein, der bisher festgehaltenen Ansicht entgegengesetzter Beschluß und der vereinzelt auftretende Staat erreicht seinen Zweck. Oder aber es beharrt, was weit wahrscheinlicher ist, die Mehrheit bei ihrer, in den Vorverhandlungen natürlich bereits contradictorisch besprochenen, Ansicht und es kommt dann wegen fehlender Uebereinstimmung von Bundesrath und Reichstag zunächst gar nichts zu Stande. Der nächste Zweck der dissentirenden Regierung wird dann zwar nicht erreicht, allein sie hat doch die Mehrheit an der Durchführung ihres Planes gehindert. Endlich kann, drittens, der Reichstag der Mehrheit des Bundesrathes zustimmen, dann ist die ganze Absicht des sich Absondernden vereitelt und es wird ihm nur die Beschämung einer Niederlage und, wahrscheinlich, nachwirkendes Uebelwollen der übrigen Regierungen zu Theile. In dem andern Falle kann und soll von vorne herein von einem Erfolge keine Rede sein. Eine zu einem Beschlusse des Reichstages sich eignende Vorlage des Bundesrathes ist nicht vorhanden, in Folge des gehandhabten Veto. Es kann also nur ein moralischer Gewinn gemacht werden durch Beseitigung falschen bisherigen Tadels oder durch positive Gewinnung der Meinung. In der Sache selbst bleibt es bei dem bereits Erreichten, nämlich bei dem

Unterbleiben eines Antrages auf eine Verfassungsveränderung. — Aus allem Diesem ergiebt sich denn, daß die ganze Bestimmung nicht von großer practischer Bedeutung ist, und es ist sehr wahrscheinlich, daß sie, bei der geringen Aussicht auf einen Erfolg, thatsächlich nur wenig zur Anwendung gebracht werden wird. Hiermit soll übrigens keineswegs gesagt sein, daß die Feststellung Tadel verdiene. Sie ist eine richtige Folgerung aus dem Wesen des Bundesstaates überhaupt und des Bundesrathes insbesondere; und wenn es auch unzweifelhaft seine Nachtheile haben kann, daß eine Meinungsverschiedenheit unter den Bundesgliedern offen zu Tage gebracht wird, so ist es doch wohl im Ganzen besser, solche abweichende Richtungen öffentlich und mit aufgeschlagenem Visier zu behandeln, als sie, was ja doch nicht verhindert werden könnte, auf Umwegen im Reichstage zur Sprache bringen zu lassen. Die sich bei voller Sachkenntniß leichter richtig bildende öffentliche Meinung wird die Sache, langsamer oder schneller aber immer sicherer und besser, ins Gleichgewicht bringen, als dieß durch heimlichen Groll oder Intrigue geschehen könnte [1]).

1) Anderer Ansicht über die Zweckmäßigkeit des Rechtes einzelner Mitglieder des Bundesrathes, eine von der der Mehrheit abweichende Ansicht ihrer Regierung im Reichstage zu vertreten, ist Westerkamp, Verfassung, S. 116 fg. Er geht von der Unterstellung aus, daß sich wohl mit der Zeit verschiedene Parteien im Bundesrathe bilden können, namentlich in der Richtung einer Förderung und einer Bekämpfung der preußischen Präsidialrechte, und daß dieß leicht zu leidenschaftlichen, dem Ansehen der Regierungen und selbst dem Bestande des Reiches nachtheiligen Verhandlungen in Gegenwart des Reichstages führen werde. Offenbar sei es zweckmäßiger, wenn die Regierungen ihre Streitigkeiten im Bundesrathe zum Austrage bringen. Was man dazu sagen würde, wenn Mitglieder des englischen Oberhauses oder des amerikanischen Senates in den Volkshäusern erscheinen und gegen die Ansicht der Mehrheit ihrer eigenen Versammlung kämpfen würden? — Ohne Zweifel liegt hierin Wahres und läßt sich die Möglichkeit von Nachtheilen nicht ganz läugnen; doch scheinen die für die Einrichtung angeführten Gründe gewichtiger zu sein. Jeden Falles bleibt den Regierungen, wenn die Erfahrung entschiedene Uebel-

5. Unzweifelhaft hat eine zahlreiche Versammlung vorbereitende Arbeiten für Verhandlungen und Beschlußfassungen nöthig. Ebenso ist eine solche zur Besorgung kleinerer und fortlaufender Geschäfte wenig geschickt, und wäre es ein Mißbrauch die Zeit so Vieler für Dinge in Anspruch zu nehmen, welche schon von Wenigen ebenso gut wo nicht besser besorgt werden können. Von untergeordneter Bedeutung ist es dabei, welches von den verschiedenen zu diesen Zwecken anwendbaren Mitteln, nämlich Bestellung von Referenten, von bleibenden Ausschüssen für bestimmte Geschäftszweige, oder von je für den einzelnen Fall bestellten Commissionen, gewählt wird. Dieselben haben etwas verschiedene Eigenschaften, gute und schlimme, doch ist ohne Zweifel für Gesetzgebungsarbeiten die Vorarbeit in Ausschüssen oder Commissionen der Vorbereitung durch einzelne Referenten vorzuziehen, weil hier in besonderem Grade eine Betrachtung des Gegenstandes von allen Seiten und Fernehaltung persönlicher Ideosynkrasieen Bedürfniß ist. — Dieß Alles ist so natürlich und selbstverständlich, daß man sich über die ausführliche Behandlung des Ausschußwesens in der Reichsverfassung fast verwundern darf. Weit Wichtigeres ist von ihr kürzer behandelt. Es würde der Bundesrath, auch wenn die Verfassung es nicht vorgeschrieben hätte, ohne allen Zweifel mit Ausschüssen gearbeitet haben, und zwar ungefähr mit denselben, welche genannt sind. Etwas practischer ist die Vorschrift, daß die Ausschüsse stehende sein sollen, womit, wenigstens soweit die bezeichneten Gegenstände reichen, das System, besondere Ausschüsse je für eine bestimmte Aufgabe niederzusetzen, beseitigt wird. Ob diese Entscheidung richtig ist, mag immerhin fraglich sein; doch haben allerdings dauernde Ausschüsse

stände zu Tage bringen würde, die Entsagung auf das vereinzelte Auftreten übrig; und da in dem angenommenen Falle die Folgen für Alle nachtheilig wären, dürfte auch die Einsicht und der Willen zu einer Uebereinkunft nicht fehlen.

im Gegensatze mit jeweil gewählten die Vortheile der Geschäftstradition und der Vermeidung von Wahlumtrieben für sich, wogegen es sich freilich begeben mag, daß ein vorzugsweise zu einer besonderen Arbeit befähigtes Mitglied der Versammlung nicht in dem Ausschusse sitzt. Wie dem nun aber sein mag, jedenfalls hat der Bundesrath verständiger Weise die Verfassungsvorschrift nur enge ausgelegt, indem er die vorgeschriebenen Ausschüsse nicht als das einzige Vorbereitungsmittel auffaßt und nur ihnen vorkommende Geschäfte zutheilt, mögen sie auch weniger sich in den Rahmen fügen, sondern sich theils zur Niedersetzung besonderer Commissionen für dazu geeignete Gegenstände, theils selbst zu Vorberathungen der Grundsätze vor der Abgabe an die betreffenden stehenden Ausschüsse für berechtigt erachtet. — Darüber darf man sich freilich auch im Reiche keinen Täuschungen hingeben, daß möglicherweise Ausschüsse ein schwer zu beseitigendes Hinderniß für eine rasche Erledigung der Geschäfte sind, wenn nicht gar, willentlich oder nicht, ein Begräbniß für sie. Bei der Nothwendigkeit der Einrichtung muß man sich das Unvermeidliche gefallen lassen; vor Ungebühr mag scharfe Aufsicht und Antreiben des Reichskanzleramtes bewahren.

6. Weder in der Reichsverfassung noch in der Geschäftsordnung des Bundesrathes sind Bestimmungen darüber gegeben, wie sich der letztere zu den Abstimmungen der Mitglieder zu verhalten habe. Die Sache ist jedoch unzweifelhaft. Daß die Bevollmächtigten der einzelnen Staaten Instructionen von ihren Regierungen erhalten und daß sie denselben gemäß zu stimmen haben, ist selbstverständlich. Diese Instructionen, seien sie nun allgemein oder für den besondern Fall gegeben, sind nun aber begriffsmäßig lediglich eine innere Angelegenheit der zunächst Betheiligten, also der Regierung und des Bevollmächtigten; der Bundesrath hat keinen Anspruch darauf sie zu kennen, noch ein Recht sie zu controliren. Wenn und wie eine Aeußerung eines

Bevollmächtigten amtlich abgegeben ist, hat sie für die Willensäußerung der betreffenden Regierung zu gelten und wird bei Abstimmungen für dieselbe in Rechnung gebracht. Das Wort des Bevollmächtigten steht für die Richtigkeit seines Verhaltens ein. Deßhalb kann aber auch eine Regierung, welche mit einer Abstimmung ihres Stellvertreters nicht einverstanden ist, dieselbe nachträglich nicht mehr anfechten, sobald der Schluß gültig gefaßt ist. Sie mag im Falle eines Ungehorsams oder eines Mißverständnisses den Schuldigen zu Verantwortung ziehen, etwa abberufen; allein die einmal abgegebene Stimme kann sie nicht mehr zurücknehmen oder modificiren. Ob sie den Gegenstand aufs Neue, somit als eine selbstständige Angelegenheit, zur Verhandlung bringen kann, hängt von der Art des Beschlusses ab; jeden Falles steht es bei dem Bundesrathe, ob er sich auf einen solchen Versuch einlassen will oder nicht. Daß eine andere Behandlung dieser Verhältnisse eine vollständige und zuverlässige Geschäftsbehandlung des Bundesrathes ganz unmöglich machen würde, bedarf keines Beweises.

II. Zuständigkeit des Bundesrathes in Reichs-Regierungs-Angelegenheiten.

Die Theilnahme des Bundesrathes an der Reichsregierung ist eine ausgedehnte, doch scharf begränzte. Sie zerfällt in seine Betheiligung bei der Gesetzgebung; in seine Mitwirkung zu Reichsverwaltungs-Angelegenheit; endlich in seine Betheiligung bei einigen Rechtsgeschäften.

1. Bei der Betheiligung des Bundesrathes an der Gesetzgebung ist zu unterscheiden zwischen seiner Mitwirkung bei den Reichsgesetzen i. e. S., und seiner Berechtigung zur Erlassung von Verordnungen.

a. Die Reichsgesetze. Dem Bundesrathe steht eine Mitwirkung zu allen und jeden Reichsgesetzen ohne irgend eine

Ausnahme zu, von einer Veränderung der Verfassung bis zu dem geringsten gesetzlich zu ordnenden Gegenstande. Theils hat er selbst in diesem Umfange das Recht zur Initiative von Vorschlägen, welche an den Reichstag zu bringen sind; theils steht ihm die Zustimmung oder Verwerfung der vom Reichstage, in Folge der diesem ebenfalls zustehenden Initiative, vorgelegten Anträge zu. — Zu einem vom Bundesrathe ausgehenden Vorschlage kann der Anstoß von jedem Bundesgliede geschehen. Es besteht in dieser Beziehung weder Vorrang noch Ausnahme. Auch der Kaiser kann einen Gesetzesvorschlag nur in dieser Form zur Verhandlung bringen, niemals unmittelbar beim Reichstage. Jeder Vorschlag dieser Art muß von dem Präsidium zum Vortrage gebracht werden, zunächst unter Verweisung an den betreffenden Ausschuß zur Berichterstattung. — Die Beschlüsse werden mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßt, ausgenommen die in Art. 78 der V.U. bezeichneten Fälle. — Die Vorlagen an den Reichstag geschehen nicht unmittelbar durch den Bundesrath, sondern vom Bundeskanzler im Namen des Kaisers. Sie werden entweder durch Mitglieder des Bundesrathes vertreten oder durch besondere von diesem ernannte Commissäre. Das jedem Bundesrathsmitgliede zustehende Recht im Reichstage das Wort zu ergreifen zur Vertretung der Ansichten seiner Regierung findet auch hier Anwendung. (Art. 7, 9 und 16 der V.U.) — Hinsichtlich der aus der Initiative des Reichstages hervorgehenden Gesetzesvorschläge sind keine besonderen Bestimmungen getroffen. Solche können also wie sie lauten angenommen, unbedingt verworfen werden, oder mit Aenderungsvorschlägen an den Reichstag zurückgehen, wo denn ebenfalls wieder eine persönliche Betheiligung von Bundesrathsmitgliedern oder Commissären stattfinden mag [1]). Eine Frist hin-

1) In einer längeren Ausführung erklärt sich Westerkamp, a. a. O., S. 110 fg. gegen jede persönliche Betheiligung von Bundesrathsmitgliedern an Verhandlungen des Reichstages über Gesetzesentwürfe. Seine

sichtlich einer dem Reichstage mitzutheilenden Erklärung des Bundesrathes ist nicht vorgeschrieben. — Die Ausfertigung

hauptsächlichsten Gründe sind: daß Bundesrath und Reichstag gleichberechtigte legislative Körperschaften seien, diese Gleichheit aber verletzt werde, wenn zwar der Bundesrath in den Sitzungen des Reichstages seine Ansichten persönlich vertreten dürfe, nicht aber auch das Umgekehrte stattfinde; daß eine solche Vertretung weder nützlich noch nothwendig sei, da die Vorlagen so beschaffen sein müssen, daß sie sich selbst vertreten; daß der Bundesrath, wenn er das Bedürfniß der Oeffentlichkeit fühle, Zugängigkeit zu seinen Sitzungen einführen könne; daß endlich das Beispiel von England und Nordamerika für eine völlige Getrennthaltung der beiden gesetzgebenden Versammlungen spreche. Die Ansichten eines der Verfassung und dem Gedeihen des Reiches so aufrichtig zugethanen Schriftstellers verdienen immer ernste Beachtung; hier aber kann man nicht umhin anzuerkennen, daß er in mehr als Einen Irrthum verfallen ist. — Zunächst hat er sich durch seine Annahme der veralteten, jeden Falles auf die Verfassung des deutschen Reiches durchaus nicht anwendbaren, Lehre von der Dreitheilung der Gewalten dazu verleiten lassen, den Bundesrath nur als Factor der Gesetzgebung aufzufassen, seine sonstigen sehr wichtigen Aufgaben, namentlich als Mitträgers der Regierungsgewalt, unbeachtet zu lassen. Derselbe ist allerdings eine mit dem Reichstage gleichberechtigte legislative Korporation; er ist aber nicht blos dieses. Wenn also aus seiner Regierungseigenschaft ein eigenthümliches Recht hervorgeht, welches dem Reichstage nicht zustehen kann, weil ihm diese Eigenschaft fehlt, so kann von einer ungerechtfertigten Zurücksetzung nicht gesprochen werden. — Sodann ist es doch kaum anders denn als Phrase zu bezeichnen, daß die Vorlagen des Bundesrathes sich selbst müssen vertreten können. Sicherlich soll dieß sein; allein um annehmen zu können, daß eine sachliche Tadellosigkeit auch immer die gebührende Anerkennung finde, müßte die Sicherheit gegeben sein, daß auch die über sie Urtheilenden und Abstimmenden sämmtlich vollständig unterrichtet seien von allen Thatsachen und Gründen, welche den Bundesrath zu seinen Vorschlägen bewogen haben, und alle gepanzert gegen falsche Beweisführungen und unrichtige thatsächliche Behauptungen. Da nun dem nicht so ist, und niemals so sein wird, so sind Vertheidiger der wahren Sachlage unerläßlich um den Reichstag vor Mißverständnissen, also vor falschen und schädlichen, in seinem Willen gar nicht gelegenen Beschlüssen, das Reich aber vor Unheil zu bewahren. Einem ungerechten Angriffe muß auch eine Abwehr und Widerlegung folgen können, und zwar alsbald; wo möglich auch öffentlich, wenn er öffentlich gemacht wurde. Daß nachträgliche schriftliche Berichtigungen oder einfache Beharrungsbeschlüsse einen auch nur annähernden Dienst leisten könnten, wird

und Verkündigung der zu Stande gekommenen Reichsgesetze steht dem Kaiser zu (Art. 17).

b. Das Recht **Verordnungen** zu erlassen besitzt der Bundesrath nicht in gleich ausgedehntem Maaße. Die Ver-

---

lein Geschäfts- und Menschenkenner behaupten wollen. — Ferner ist das angeblich maaßgebende Beispiel von England und Nordamerika sehr unglücklich gewählt. In England haben bekanntlich sämmtliche Mitglieder der Regierung in dem einen oder dem andern der beiden Parlamentshäuser thatsächlich Sitz und sogar Stimme, sind also, was ja täglich in den Berichten zu lesen ist, augenblicklich bereite Vertheidiger von Regierungsvorschlägen. Ihre Anwesenheit wird nicht nur als keine Beeinträchtigung des Parlamentes angesehen, sondern vielmehr als eine Nothwendigkeit und Pflicht verlangt. Ein solcher Sitz im deutschen Reichstage ist den Theilnehmern an der Reichsregierung verfassungsmäßig untersagt; also muß ihre Anwesenheit auf andere Weise ermöglicht werden. In den Vereinigten Staaten kann allerdings die Regierung in den beiden Häusern des Congresses nicht erscheinen; allein eben diese Einrichtung und ihre Folgen müssen zur Warnung dienen, nicht als nachahmungswerther Vorgang. Jeder Kenner der amerikanischen Zustände weiß, daß diese, aus der unglücklichen Theorie der Gewaltentrennung hervorgegangene, Verfassungsbestimmung längst als die Quelle großer Uebel beklagt wird. So hoch man die Weisheit der Gründer der Union auch anzuschlagen hat, stellt sich doch eben auch heraus, daß sie sich in gar Manchem geirrt, Vieles nicht vorausgesehen haben. Der „Föderalist" ist ein vortreffliches Buch, aber kann Infallibilität nicht in Anspruch nehmen. Und dann, in welchem andern constitutionellen Staate der Welt sind Minister und Regierungs-Commissäre von den Sitzungen der Volksvertretung ausgeschlossen? Zeigt nicht der eben itzt (Winter 1873) in Frankreich geführte monatelange Kampf um die Gestattung oder Verweigerung des Auftretens des Regierungshauptes in der gesetzgebenden Versammlung die Wichtigkeit der Frage? — Was endlich den Rath betrifft, der Bundesrath möge für Bekanntmachung seiner Absichten und Gründe durch Oeffentlichkeit seiner Sitzungen sorgen, so ist nicht nur diese Seite der Sache von untergeordneter Bedeutung, sondern auch das vorgeschlagene Mittel von mehr als zweifelhaftem Werthe. Oeffentlichkeit in Staatsverhandlungen ist vielfach eine sehr schöne und nützliche Sache; allein sie taugt nicht für alle Arten von Geschäften und für jegliches Verhältniß. Für Verwaltungsangelegenheiten ist sie unzulässig aus mehr als Einem Grunde; und daß sie im Bundesrathe zur Erleichterung des guten Vernehmens der Regierungen und der Erreichung von Uebereinstimmung nichts beitragen würde, stellt wohl Niemand in Abrede.

fassung theilt ihm zwar (Art. 7) die Befugniß zu, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen; allein es ist beigefügt: insoferne Reichsgesetze nichts Anderes bestimmen. Zu diesen Reichsgesetzen gehört natürlich vor Allem die Verfassungs-Urkunde selbst. Nun ist aber in dieser dem Kaiser nicht nur die Leitung des Heereswesens und der Marine übertragen, welche ohne mannchfach ausgeübtes Verordnungsrecht nicht gedacht werden kann, sondern auch die Befugniß zu Erlassung von Verordnungen im Post- und Telegraphenwesen zugetheilt (Art. 50). Ob und wie viel in späteren Reichsgesetzen noch an ausnahmsweisen Verordnungsrechten dem Kaiser, unter Gegenzeichnung und mit Verantwortlichkeits-Uebernehmung des Reichskanzlers, oder letzterem allein, übertragen werden wird, kann erst die Zeit lehren. Eine Gränze ist dabei nicht gesteckt; dagegen mag anderer Seits, wie schon in einzelnen Fällen geschehen ist, dem Bundesrathe durch ein Gesetz die Berechtigung gegeben werden, durch Verordnung Bestimmungen zu treffen, welche eigentlich in den Bereich der Gesetzgebung fallen [1]).

2. In Betreff der Mitwirkung des Bundesrathes zu Regierungsgeschäften ist zu unterscheiden zwischen einem allgemeinen Auftrage und einer Reihe von einzelnen Zutheilungen.

Eine über das ganze Gebiet der Reichsthätigkeit, soweit diese durch Gesetze und durch Ausführungs-Verordnungen und Einrichtungen des Bundesrathes geregelt ist, sich erstreckende Oberaufsichts- und Verbesserungsbefugniß ist diesem in Art. 7, 3, der Verf.Urk. eingeräumt. Er hat zu beschließen über Mängel, der bei der Ausführung der Gesetze und

1) S. bei Rönne, Verf.Recht, S. 154, Anmerk. 2, Beispiele von ausdrücklich an den Bundesrath übertragenen Verordnungen, namentlich auch der letzteren Art.

der von ihm ausgegangenen Verordnungen hervortreten. Ueber die Art der von ihm zu treffenden Beschlüsse ist nichts bestimmt. Sie können deßhalb unzweifelhaft, je nach den Umständen des besonderen Falles, bestehen: in Gesetzesentwürfen, welche fehlerhafte Bestimmungen der gültigen Gesetze verbessern oder Lücken derselben ausfüllen sollen; in Verordnungen gleicher Richtung, soweit die befehlende Vorschrift in den Bereich des Verordnungsrechtes fällt; endlich in unmittelbar eingreifenden Maaßregeln gegen Mißbräuche oder Mißverständnisse.

Die dem Bundesrathe zugetheilten einzelnen Regierungshandlungen zerfallen in drei Gruppen. — Erstens, in Betheiligung bei constitutionellen Maaßregeln. Es kann nämlich der Reichstag vor Ablauf der dreijährigen Legislaturperiode vom Kaiser nicht aufgelöst werden ohne Zustimmung des Bundesrathes. (Einberufung, Vertagung und einfacher Schluß stehen dem Kaiser allein zu.) Sodann ist es Sache des Bundesrathes gegen ein die verfassungsmäßigen Verpflichtungen nicht erfüllendes Bundesglied Execution zu beschließen, welche vom Kaiser vollstreckt wird. — Zweitens in Theilnahme an einigen auswärtigen Angelegenheiten. Eine Kriegserklärung des Kaisers kann nur mit Zustimmung des Bundesrathes erfolgen, es sei denn daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten stattfindet. (Ueber einen Friedensschluß entscheidet der Kaiser selbstständig.) Der Abschluß eines Vertrages mit einem fremden Staate in Betreff von Gegenständen, welche nach Art. 4 der V.U. in das Gebiet der Reichsgesetzgebung gehören, erfordert die Zustimmung des Bundesrathes. Ferner ist wenigstens der Ausschuß des Bundesrathes für Handel und Verkehr mit einem Gutachten bei der Bestellung von Reichskonsuln zu vernehmen. Endlich kommt noch der Ausschuß des Bundesrathes für auswärtige Angelegenheiten in Betracht, welchem regelmäßige Mittheilungen über den Gang der politischen Verhältnisse zu machen sind, und welcher, allerdings

ohne Berechtigung zu einer unmittelbaren Mitbetheiligung bei deren Leitung, dadurch Veranlassung erhält, durch Anträge an den Bundesrath oder durch unmittelbar an den Kaiser gerichtete Bemerkungen Einfluß auf die Behandlung der Politik zu üben [1]). — Drittens, Zuständigkeit in finanziellen Angelegenheiten. Nämlich: Feststellung des jährlichen Reichshanshaltungsetats nach Einnahmen und Ausgaben, und zwar in der Form eines Antrages auf ein Reichsgesetz, somit unter Vorbehalt der Zustimmung des Reichstages. Beschlußnahme über die Finalabschlüsse des Ertrages von Zöllen und Verbrauchs-Abgaben und über die von jedem Staate hieraus an die Reichskasse zu leistenden Zahlungen. Die Prüfung des vom Reichskanzler vorzulegenden Nachweises über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches, und in Folge derselben die Entlastung des Reichskanzlers. Die Wahl der Mitglieder des Reichsrechnungshofes und die demselben gemeinschaftlich zu gebende Instruction, sowie die Ernennung zweier Mitglieder der Reichsschuldencommission.

3. Bei Rechtsgeschäften endlich ist der Bundesrath in folgenden Fällen betheiligt: Bei Justizverweigerungen hat er nach vorgenommener Prüfung der Beschwerde die Abstellung derselben in gerichtlichem Wege zu bewerkstelligen. Bei nicht privatrechtlichen Streitigkeiten zwischen Bundesstaaten entscheidet der Bundesrath auf Anrufen des einen Theiles. Bei Verfassungsstreitigkeiten im einzelnen Bundesstaate hat der Bundesrath zu vermitteln, wenn dieses nicht gelingt die Sache im Wege der Reichsgesetzgebung zur Entscheidung zu bringen. Endlich steht, vorläufig, dem Bundesrathe die Gerichtsbarkeit in

1) S. die Erklärung des Präsidenten des Reichskanzleramtes in der Reichstagssitzung vom 5. Dec. 1870 (Stenogr. Ber., S. 69). Später wurde noch bemerkt, daß der Ausschuß nur auf Einberufung des Bundes-Präsidiums zusammentreten könne, und nur an demselben Orte mit dem Bundesrathe.

Dienstvergehen der Berufskonsuln (consules missi) des Reiches zu.

Daß auch diese Bestimmungen in Betreff der Regierungsthätigkeit des Bundesrathes zu mancherlei Betrachtungen Stoff geben, wird wohl Jeder zugeben. Es ist auch nicht blos möglich, sondern selbst sehr wahrscheinlich, daß sich bei längerer Erfahrung Eigenthümlichkeiten und vielleicht Unzuträglichkeiten herausstellen werden, welche bis itzt (wenigstens für den Fernestehenden) noch nicht bemerkbar sind. Aber auch schon gegenwärtig und für den vorliegenden Zweck drängen sich nachstehende Bemerkungen auf.

Zunächst liegt ein Zweifel darüber vor, ob die Mitwirkung des Bundesrathes bei der Gesetzgebung richtig organisirt sei? — Man muß allerdings, da der Bundesrath nun einmal als ein Factor der Reichsregierung eingerichtet ist, zugeben, daß die sämmtlichen Mitglieder desselben als solche und im Maaße ihres Stimmenverhältnisses über die Vorlage eines Gesetzesentwurfes an den Reichstag zu hören sind, (obgleich von einer solchen Einrichtung weder in den Vereinigten Staaten noch in der Schweiz die Rede ist.) Es ist nicht zu beanstanden, daß jedes einzelne Mitglied einen Antrag auf die Ausarbeitung eines Gesetzes zu machen berechtigt ist. Die Vorbereitung zu den Verhandlungen und Beschlüssen der zahlreichen Versammlung durch einen Ausschuß ist wo nicht unbedingt erforderlich, doch ein zulässiges Erleichterungsmittel. Endlich mag zur Noth die Berechtigung aller Mitglieder zur Ergreifung des Wortes im Reichstage und selbst zur Darlegung von Anschauungen, welche mit dem von der Mehrheit des Bundesrathes vorgelegten Entwurfe nicht im Einklange sind, eingeräumt werden (s. oben, S. 248 fg.). Allein neben allem diesem kann ein Bedenken darüber bestehen, ob es nicht ein Fehler sei, daß dem Kaiser in keinem Falle ein selbstständiges Recht zum Vorschlage von Reichsgesetzen zukommt, sondern er nur als Mitglied des

Bundesrathes einen Antrag stellen kann, welcher vollkommen wirkungslos bleibt, nicht einmal zur öffentlichen Kenntniß kommt, wenn es nicht gelingt die Mehrheit dieser Körperschaft für denselben zu gewinnen. Vielleicht wird man eine solche Ausstellung von vornherein abweisen wollen, indem man ein dem Kaiser einzuräumendes Vorzugsrecht, welcher Art es sei, als überflüssig darstellt. Derselbe sei ja als König von Preußen ganz ungehindert, die ihm für das Reich nothwendig scheinenden Vorschläge zu machen und dieselben in der von ihm verlangten Richtung und Reihenfolge durch seine preußischen Beamten ausarbeiten zu lassen. Der Einfluß auf den Bundesrath zur Erreichung einer Zustimmung sei der gleiche, ob ein Antrag vom Kaiser oder ob er vom Könige von Preußen ausgehe. Es sei also gar nicht zu besorgen, daß ein vom Kaiser stark und beharrlich gewollter Entwurf nicht schließlich doch die Zustimmung des Bundesrathes gewinne. Und auf der andern Seite habe ein selbstständiges Auftreten des Kaisers den Nachtheil, daß es die Bundesglieder verstimme und dem Reiche abgeneigt mache, indem es ihre Unterordnung auch formell darstelle. Die Dinge liegen aber in Wahrheit anders. Einmal erscheint es doch als eine Folgewidrigkeit, dem Kaiser, — welcher gegenüber von dem Auslande als der selbstständige Vertreter einer Macht ersten Ranges aufzutreten hat, welcher Heer und Flotte allein befehligt, in dessen Namen alle Beschlüsse der Reichsgewalt veröffentlicht werden und der über die Ausführung der Gesetze, somit auch der Verfassung zu wachen hat, somit auch die allgemeinen Zustände am besten zu kennen in der Lage ist, — die Hände zu binden, ihn nur als das überstimmbare Mitglied einer Körperschaft gelten zu lassen, wenn es sich davon handelt, der Volksvertretung einen Vorschlag zu einem Gesetze, wie unbedeutend es sei, vorzulegen. Sodann ist es keineswegs richtig, daß es immer dem Könige von Preußen gelingen werde, seiner Meinung bei den übrigen Bundesgliedern Eingang zu ver-

schaffen. Leicht kann sich engherziger Particularismus als unüberwindlich erweisen und um so zäher festhalten, je unverständiger er ist. Endlich sind doch Fälle möglich, in welchen eine schnelle Abhülfe dringend nothwendig ist, somit ohne großen Schaden nicht eine lange Zeit mit Gewinnung einiger Stimmen hingebracht werden kann. Diese Umstände sind doch in der That von der Art, daß eine Abhülfe als gerechtfertigt erscheint. Und es braucht dabei keineswegs von einer verächtlichen Beiseitesetzung der übrigen Bundesfürsten, von einer Mißkennung des Bundesprincipes die Rede zu sein. Wenn zum Beispiele bestimmt würde: daß auch der Kaiser jeden von ihm ausgehenden Gesetzesvorschlag dem Bundesrathe zu dessen Berathung und Zustimmung vorzulegen habe; daß es, selbstverständlich, bei dem Art. 78 sein Bewenden behalte und ein in dessen Bereich fallender Vorschlag, gegen welchen ein verfassungsmäßiges Veto erfolge, nicht weiter verfolgt werden dürfe; dagegen ein gewöhnliches mit Stimmenmehrheit beschließbares Gesetz vom Kaiser im eigenen Namen und unter Angabe der Sachlage dem Reichstage mitgetheilt werden könne, auch wenn ihm die Stimmenmehrheit im Bundestage nicht zugefallen; endlich, daß das Recht der Bundesglieder, im Reichstage ihre Ansicht gegen eine Vorlage geltend zu machen, auch in solchem Falle ausgeübt werden könne: so scheint es, daß einer Seits der Zweck, dem Kaiser eine richtige Stellung zu geben, erreicht, anderer Seits den dissentirenden Bundesgliedern nichts Ungebührliches zugemuthet wäre. Allerdings würde bei einem solchen Verfahren je nach der Beschlußfassung im Reichstage entweder der Kaiser mit seinem Antrage oder die Mehrheit der Bundesglieder mit ihrem Widerspruche unterliegen, und es möchte dieses, wie immer, der den Kürzeren ziehende Theil nicht günstig aufnehmen: allein man wolle wohl bedenken, daß dieß ja in jedem Falle geschieht, in welchem der Reichstag einen Gesetzesentwurf zurückweist. Ob der Kaiser allein oder mit der Mehrheit des



Reichstages vereinigt unterliegt, bleibt sich in der Hauptsache gleich; ebenso ob die Mehrheit oder eine Minderheit des Bundesrathes keine Zustimmung bei der Volksvertretung findet. Eine neue peinliche und verletzende Lage würde also in keiner Weise geschaffen, sondern nur eine etwas verschiedene Anwendung des constitutionellen Systemes gemacht. Daß die offen hervortretende Meinungsverschiedenheit zwischen dem Kaiser und einer größeren Anzahl von Bundesregierungen nicht angenehm, unter Umständen selbst schädlich wäre, ist zuzugeben; doch gewährt nicht nur der Vortheil der Maaßregel eine Ausgleichung, sondern es darf auch hier wieder betont werden, daß schließlich ein offener Meinungsstreit und eine klare Aufdeckung der Sachlage auch hier politisch versteckten Intriguen oder einer anscheinend dumpfen, weil durch nichts aufgeklärten Unthätigkeit der Reichsregierung vorzuziehen ist. — Ob die im Vorstehenden vorgetragenen Anschauungen gebilligt werden wollen, steht allerdings dahin. Sie sind, soweit bekannt, nicht auch sonstwo und von einflußreicher Seite geäußert und verhandelt worden. Doch kann es in keinem Falle schaden, sie zur Sprache zu bringen. Daß auf eine baldige Verwirklichung des gemachten Vorschlages, oder eines andern Abhülfemittels, gerechnet werden darf, ist freilich jeden Falles unwahrscheinlich. Es könnte eine neue Bestimmung, welche sie auch sei, nur als Verfassungs-Abänderung beschlossen werden; gegen eine solche würde sich aber ohne Zweifel zunächst noch die zu einem Veto genügende Stimmenzahl finden.

Wie dem nun aber sein mag, jedenfalls wird die Bemerkung, daß die Bestimmungen der Verfassung über den durch gleichartige Zuständigkeit des Kaisers und des Bundesrathes gebildeten Dualismus in Regierungsangelegenheiten keineswegs alle glücklich getroffen sind, wenigen Widerspruch finden. Es würde zu weit führen, dieses in allen einzelnen auch untergeordneten Beziehungen zu zeigen; allein



für zwei ins Große gehende Fälle ist doch ein Beweis der Richtigkeit des Vorwurfes zu liefern.

Unzweifelhaft gehört es zu den anerkanntesten Grundsätzen der Verwaltungspolitik, daß jedem Organe des Staatswillens eine genau bezeichnete und scharfabgegränzte Thätigkeit zuzuweisen ist. Am besten je nur Einem die ganze Besorgung einer Geschäftsgattung. Wenn aber eine Betheiligung mehrerer nicht zu vermeiden ist, so muß wenigstens die Thätigkeit eines jeden unzweifelhaft bestimmt und der Punct, wo dieselben zusammentreffen, sicher festgestellt und der weitere Gang sammt den Folgen der Uebereinstimmung sowie des Widerspruches ins Auge gefaßt sein. Auch ist selbstverständlich, daß einem Staatsorgane, welchem ein Auftrag gegeben ist, auch die Mittel ihm gerecht zu werden zugetheilt werden müssen. Daß diese Regeln nun in Betreff des Bundesrathes nicht immer befolgt worden sind, mögen die folgenden, nur einige Hauptfälle berührenden Hervorhebungen zeigen.

Zuerst ist die Frage sehr schwer zu beantworten, wie sich die beiderseitigen verfassungsmäßigen Thätigkeiten des Kaisers und des Bundesrathes in Betreff der Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu einander verhalten? Ob sich ergänzend? parallel und unabhängig von einander laufend? oder der Zeit nach sich aneinander anschließend? In Art. 7 der B.U. ist nämlich dem Bundesrathe der Auftrag ertheilt: über Mängel, welche sich bei der Ausführung der Reichsgesetze und der sie betreffenden Verordnungen und Einrichtungen zeigen, Beschlüsse zu fassen; nach Art. 17 steht aber die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze dem Kaiser zu, und ist daran anschließend erklärt, daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reiches zu erlassen seien, unter Gegenzeichnung des dadurch die Verantwortlichkeit übernehmenden Reichskanzlers. Hier werfen sich denn mehrere Fragen auf. Zunächst, woher der Bundesrath die Kenntniß der hervorge-

tretenen Mängel erhalten, und wie er die Richtigkeit gemachter Ausstellungen prüfen soll? Eigene Beamte, welche für ihn beobachten und an ihn berichten könnten, hat er nicht. Dem Kaiser ist eine Mittheilung der ihm zugegangenen Meldungen oder von ihm gemachten Bemerkungen nicht vorgeschrieben, vielmehr auf eine eigene Thätigkeit desselben hingewiesen. So bleiben denn nur gelegentliche Anzeigen von einem Mitgliede, durch die Presse oder Verhandlungen im Reichstage übrig. Diese bilden denn nun aber keine genügende Grundlage zu einer regelmäßigen und sicheren Thätigkeit. — Sodann fragt sich, wie sich die vom Bundesrathe beabsichtigten Verbesserungsmaaßregeln zu den vom Kaiser in Folge seiner Ueberwachung beschlossenen Verfügungen verhalten? Schließt die Handlung des einen Factors die des andern aus, etwa unter Feststellung der Prävention? Oder muß der eine den andern zur Mitwirkung auffordern, und wenn, mit welchen Folgen bei einer Abweisung? Oder hat nur der Bundesrath das Recht, allgemeine Verordnungen zu erlassen, der Kaiser dagegen sich auf die Abstellungen von Mißständen im einzelnen Falle zu beschränken? Und wenn dieß der Fall ist, (was freilich nirgends geschrieben steht,) wo ist die Gränze von „Anordnungen und Verfügungen" und von „Verordnungen"? — Drittens ist es immerhin zweifelhaft, wie die in mehreren, namentlich finanzielle Gegenstände ordnenden, Bundesgesetzen [1]) enthaltene Bestimmung zu verstehen ist, daß der Kaiser, beziehungsweise der Bundeskanzler, Verordnungen „im Einvernehmen mit dem Bundesrathe" zu erlassen habe. Ist hier der Bundesrath nur mit einem Gutachten zu hören und kann alsdann die Verordnung auch im Widerspruche mit dieser Ansicht erlassen werden? Oder steht

1) Eine Bestimmung dieser Art enthält z. B. das Gesetz vom 8. Nov. 1867, über die Bundeskonsulate (§ 38); das Gesetz vom 4. Juli 1868, über die Controle des Bundeshaushalts (§ 5); das Gesetz vom 2. Juni 1869, über die Cautionen der Bundesbeamten (§ 3).

dem Bundesrathe ein Recht zur Zustimmung oder Ablehnung zu? Und was geschieht, wenn eine Uebereinstimmung nicht erzielt wird? Dem Wortlaute nach mag man eher geneigt sein, sich für die bloße Einholung eines nicht bindenden Gutachtens zu entscheiden, weil sonst wohl „im Einverständnisse" gesagt worden wäre. Auch scheint hierfür zu sprechen, daß das Gesetz die Erlassung der fraglichen Verordnungen überhaupt verlangt, was denn doch ein schließliches Entscheidungsrecht bei einer Meinungsverschiedenheit voraussetzt [1]). Allein ganz klar ist die Sache in keiner Weise; der Vorwurf einer unrichtigen Formulirung ist also verdient, und es liegt die Möglichkeit zu einem Streite immerhin vor. — Daß bei einer vollständigen und wohlwollenden Uebereinstimmung die Dinge leidlich gehen mögen, ist keine Entschuldigung der mangelhaften Abfassung und keine Antwort auf die aufzuwerfenden Fragen; es sollten genaue Bestimmungen getroffen sein für den, doch keineswegs unmöglichen, Fall einer Verschiedenheit der Meinungen und Richtungen. Welcher Art diese regelnden Bestimmungen nun sein sollen und können, mag die Weisheit der Reichsgesetzgebung entscheiden; die Aufgabe ist freilich eine nicht eben leichte. Nur als ein ganz unmaaßgeblicher Gedanke mag daher geäußert sein, daß dem Kaiser die ganze Handhabung der Aufsicht und der aus ihr sich ergebenden Maaßregeln zu überlassen sein möchte, da er, und nur er, die nöthigen Mittel dazu besitzt, ebenso das Recht der schließlichen Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten über den Inhalt einer zu erlassenden Verordnung, weil doch jeden Falles etwas geschehen muß; daß also theils der Bundesrath die Anträge auf die Erlassung allgemeiner Verordnungen vom Kaiser zu erwarten, jeder andern Thätigkeit aber sich zu enthalten hätte; theils er seine Ansicht im Falle einer von ihm verlangten Aeußerung der des Kaisers unterzu-

1) Dieser Ansicht ist auch Thudichum, Verfassungsrecht, S. 90.

ordnen hätte. Freilich würde die Bedeutung des Art. 7 für die Zuständigkeit des Bundesrathes dadurch thatsächlich sehr zusammenschmelzen; allein es will doch bedünken, als sei dieß ein besserer und würdigerer Zustand, als eine Ungewißheit über die Gränzen der Zuständigkeit, hieraus sich ergebender Streit, Mangel an Mitteln zur Erfüllung einer Aufgabe.

Ein zweiter wichtiger Fall, in welchem das vorgeschriebene Zusammenwirken von Kaiser und Bundesrath sehr bedenkliche Seiten hat, ist die in Art. 11 der B.U. festgestellte Zustimmung des letzteren zu einer vom Kaiser beabsichtigten Kriegserklärung. Hier sind die Ausstellungen allerdings nicht gegen die formelle Unklarheit der Bestimmung und der ins Auge gefaßten Maaßregel gerichtet. Im Gegentheile ist Alles ganz unzweifelhaft. Der Kaiser allein vertritt das Reich in allen auswärtigen Verhältnissen; er verhandelt also auch bei entstandenen Streitigkeiten, stellt im Namen des Reiches die Forderungen desselben; er trifft, bei einer drohenden Wendung einer Angelegenheit, die erforderlich scheinenden militärischen Maaßregeln zu Land und zur See, mobilisirt namentlich das Heer, stellt es strategisch auf. Nur wenn es zur förmlichen Kriegserklärung kommen soll, hat er die Zustimmung des Bundesrathes nöthig. Die Bedenken betreffen nur den letztern, formell ganz klar gestellten Punct in sachlicher Beziehung. Es ist offenbar ein Fehler, wenn ein angebliches Recht keinen realen Werth für den damit Ausgestatteten hat, weil er es aus überwiegenden Gründen in der Regel gar nicht anwenden kann, die Befugniß also ein leerer Schein ist. Und doppelt groß ist der Uebelstand, wenn eine ausnahmsweise Anwendung zu Unheil führen müßte. Daß beides aber hier stattfindet, liegt auf der Hand. Einer Seits bringt das dem Bundesrathe eingeräumte Recht der Zustimmung zu einer Kriegserklärung denselben in allen normalen Zuständen in eine ganz falsche Stellung. Er hat keinen gesetzlichen Einfluß auszuüben auf den

ganzen Gang der Verhandlungen und Ereignisse, welche zu dem zu ergreifenden letzten Schritte führten; in den allerseltensten Fällen wird ihm also itzt noch eine andere Wahl bleiben, als der Kriegserklärung des Kaisers zuzustimmen, auch bei der entschiedensten Abneigung dagegen. Das anscheinend eingeräumte Recht ist somit mehr eine Bethätigkeit der Abhängigkeit, als eine Wahrung von Selbstständigkeit. Es ist eher unwürdig als ehrenvoll. Anderer Seits ist gar nicht abzusehen, was in dem, wenn auch sehr unwahrscheinlichen so doch rechtlich möglichen, Falle einer Nichtzustimmung des Bundesrathes geschehen würde. Daß der Kaiser noch zurückgehen wollte und könnte, ist kaum denkbar; und falls er es je versuchte, wird der Gegner bei der ihm itzt eröffneten Aussicht auf innere Uneinigkeit im Reiche um so gewisser die Hand nicht bieten. Der Krieg wird also dennoch beginnen. In welcher Lage sind dann aber die auf Befehl des Kaisers bereits vor dem Feinde stehenden Truppen der Bundesstaaten? In welcher diese Regierungen selbst? Welches unsägliche Unheil müßte aus einem solchen Zwiespalte der Pflichten entstehen? Könnten und müßten nicht Auflehnungen von einzelnen Heerestheilen entweder gegen den militärischen Oberbefehl des Kaisers oder gegen die Weisungen ihrer Landesregierungen entstehen, dieß aber in dem Augenblicke des dringendsten Bedürfnisses von strackstem Gehorsame und von hingebenster Einigkeit? Offenbar wäre die Zerreißung des Bundesstaates die nothwendige Folge, also, je nach dem Gange der Ereignisse, die Wiedervernichtung der so schwer errungenen deutschen Einheit und Macht, oder die Einverleibung der widerstrebenden Einzelstaaten in Preußen. Eine gesetzliche Bestimmung, welche in ihrer Folgerichtigkeit zu solchen Zuständen führen **kann**, ist aber sicherlich keine glückliche. Wie viel besser wäre es also in allen Beziehungen, wenn die Erklärung von Krieg ebenso gut wie der Abschluß von Frieden allein in die Hände des Kaisers gelegt wäre!

Endlich, drittens, bietet die Uebertragung von gerichtlichen Functionen an den Bundesrath Stoff zu Ausstellungen und Zweifeln. Wenn man auch das gewöhnlich aufgestellte Axiom, daß die ausübende und die richterliche Gewalt ganz getrennt zu halten seien, dahin gestellt sein läßt, weil dasselbe jeden Falles nicht ganz richtig ist: so kann doch schwerlich in Abrede gezogen werden, daß der Bundesrath nach seiner ganzen persönlichen Zusammensetzung nicht geeignet ist zum Rechtsprechen. — Deßhalb ist denn zunächst zu hoffen, daß die ihm vorläufig zugetheilte Jurisdiction über die Berufskonsuln seiner Zeit auf eine passendere Behörde übergehen wird. — Sodann wird es sich sehr empfehlen, bei einstiger Errichtung eines obersten Reichsgerichtes die Entscheidung darüber, ob in einem bestimmten Falle eine Justizverweigerung von Seiten einer Bundesregierung vorliege, dem Bundesrathe abzunehmen. Allerdings hatte seiner Zeit der deutsche Bundestag die gleiche Zuständigkeit; allein es war dieß nur ein Nothbehelf bei der Aussichtslosigkeit auf Errichtung eines obersten Gerichtes. Und daß die Einrichtung gut fungirte, kann nicht behauptet werden. — Schließlich ist es zum Mindesten zweifelhaft, ob die dem Bundesrathe zugetheilte Aufgabe, bei einem in einem Bundesstaate entstandenen Verfassungsstreite nach fehlgeschlagener Vermittlung die Entscheidung durch einen dem Reichstage vorzulegenden Gesetzesentwurf herbeizuführen, gebilligt werden kann. Daß ihm die Vermittlung übertragen ist, mag gut sein. Allein anders verhält es sich doch wohl in Betreff des Spruches selbst. Abgesehen davon, daß leicht möglicherweise Bundesrath und Reichstag nicht übereinstimmen, dann aber die Unfähigkeit des Reiches eine vielleicht brennende Frage zu erledigen, öffentlich erklärt ist; abgesehen davon, ferner, daß es gegen alle Grundsätze geht, einen bereits vorliegenden Rechtsfall durch ein besonderes Gesetz zu entscheiden; abgesehen sodann davon, daß es nicht passend ist, die betreffende Regierung,

also einen der streitenden Theile, an der Entscheidung Antheil nehmen zu lassen, (indem die Abwesenheit oder der Verzicht auf Mitberathung und Abstimmung nirgends gesetzlich ausgesprochen also nur Sache der Discretion ist, welche auch fehlen kann:) ist es fraglich, ob der Bundesrath zur Bildung einer maaßgebenden rechtlichen Ansicht die richtige Behörde ist. Auf einer solchen Ueberzeugung aber, und nicht auf einer politischen Absicht, wird jeden Falles der zu entwerfende Gesetzesvorschlag beruhen müssen [1]). Daher es wohl einer ernstlichen Ueberlegung

1) A. M. ist Thudichum, Verfass.Recht, S. 325 fg. Die von ihm versuchte Vertheidigung der bestehenden Einrichtung kann aber nicht als stichhaltig angenommen werden. Sie geht darauf hinaus, daß einer Seits der Richter die gewöhnlichen Rechtsregeln nicht anwenden könne, da in einem solchen staatsrechtlichen Streite Verjährung nicht gelte, ein Gewohnheitsrecht selten nachzuweisen sein werde, der thatsächliche Besitz aber für ihn nicht von der in politischen Verhältnissen doch unabweisbaren Bedeutung sei; anderer Seits daß, bei dem in solchen Fällen gewöhnlichen Mangel an einem klaren Gesetze nicht anders als durch eine Art von neuer Gesetzgebung abgeholfen werden könne, zu deren Erlassung ein Verständniß zwischen einem Regierungs- und einem Volksvertretungselemente tauglicher sei als der Spruch eines Gerichtshofes. Dieß Alles aber ist zu bestreiten. Warum soll keine richtige Auslegung des Gesetzes und eine Feststellung des thatsächlichen Zustandes unter Anwendung der gewöhnlichen Rechtsgrundsätze stattfinden können? Warum soll kein Gewohnheitsrecht nachzuweisen sein? Warum soll nicht nöthigen Falles aus dem Wesen der Sache, etwa nach Analogie entschieden werden? Daß der Richter nicht blos des bürgerlichen und des Strafrechtes, sondern auch des öffentlichen Rechtes im Allgemeinen und des betreffenden Staates insbesondere kundig sein muß, ist allerdings richtig; diese Forderung kann jedoch gar wohl an einen obersten Reichsgerichtshof gestellt werden. Die Berücksichtigung politischer Erwägungen ist bei einem Vermittlungsverfahren an der Stelle, aber nicht, wenn schließlich nichts anderes übrig bleibt, als nach dem bestehenden Rechte den Streit zu schlichten. Gerade deßhalb erscheint die Verwendung des Bundesrathes in dem ersten Stadium der Behandlung richtig, zweifelhaft aber in dem zweiten. Und ob die Hereinziehung des Reichstages immer, oder auch nur gewöhnlich, gute Früchte tragen wird, steht sehr dahin. Wird doch den Partei-Ansichten und -Bestrebungen Thür und Thor geöffnet, und steht in Verfassungsstreitigkeiten weder das Recht noch das richtige Interesse immer auf der popularen Seite.

zu bedürfen scheint, ob nicht, allerdings mittelst einer Verfassungs-Abänderung, bei der einstigen Einsetzung eines obersten Reichsgerichtes diesem die Entscheidung zu übertragen sei.

III. Wahrung des föderativen Elementes.

Daß der Bundesrath auch dazu bestimmt sei, die verfassungsmäßige Stellung der Mitglieder zu der Gesammtheit, die Rechte der Einzelnen gegenüber von der Centralgewalt gegen etwa versuchte Uebergriffe zu wahren, ist in dem Grundgesetze nirgends ausdrücklich ausgesprochen. Es bedurfte aber desselben auch nicht. Niemand konnte darüber im Zweifel sein, und Niemand ist je darüber im Zweifel gewesen, daß er diese Aufgabe habe. Ist sie doch klar dargelegt schon durch die Zusammensetzung desselben aus Bevollmächtigten der einzelnen Regierungen; durch die Einräumung einer eigenen Stimme auch an den kleinsten Staat unter Nichtberücksichtigung aller Machtverhältnisse; durch die Beschränkung Preußens, von welchem allein Gefahr einer Vergewaltigung in einheitlicher Richtung zu befürchten war, auf weniger als ein Drittheil der Stimmen in der Versammlung; und hat auch der Bundesrath von Anfang an in diesem Sinne gewirkt.

Es bedarf keiner Nachweisung, daß in einem Bundesstaate irgend eine Anstalt nothwendig ist, um zu verhindern, daß die Richtung zur absoluten Einheit die Uebermacht erlange und die bestehende Verfassung durch Aufsaugung der Einzelnstaaten ein Ende nehme. Und zwar ist nicht außer Acht zu lassen, daß eine solche Bedrohung sowohl von dem Träger der Centralgewalt aus Vergrößerungs- und Ehrgeiz als von der Masse der Bevölkerung, wenn solche nach den Vortheilen eines großen Staates verlangt, ausgehen kann. Aber allerdings ist die in der Reichsverfassung getroffene Einrichtung nicht die einzige mögliche. Es mag etwa auch eine, mit Regierungsrechten nicht

ausgestattete sondern nur zu einem Veto in bestimmten Fällen berechtigte Vertretung der Bundesglieder, (ein Fürstenrath u. dgl.) dazu bestimmt sein, oder, wie dieß in den beiden republikanischen Bundesstaaten der Gegenwart der Fall ist, eine aus Vertretern sämmtlicher Gliederstaaten bestehende Abtheilung der Volksvertretung (Senat, Ständerath) neben anderen Repräsentativ-Aufgaben zur Wahrung der Einzelninteressen bestimmt sein; in solchen Fällen aber die Centralregierung selbstständig und ungemischt in ihrem Kreise walten [1]). Oder aber ist es denkbar, daß einem Gerichtshofe die Entscheidung bei Klagen wegen verfassungswidriger also an sich ungültiger Gesetzgebung zu übertragen wäre. — Da nun aber einmal der Bundesrath im deutschen Reiche bestellt ist, so ist zu untersuchen, ob er seine Bestimmung erfüllt und welche weitere Folgen sich daran knüpfen.

Im Allgemeinen kann wohl darüber kein Zweifel sein, daß die getroffene Einrichtung völlig geeignet ist zur Erfüllung ihres Zweckes. Eine Beeinträchtigung der verabredeten Sonderrechte könnte in einem gesetzlichen Zustande der Dinge nur im Wege der Gesetzgebung geschehen, weil nur auf solche Weise neue Verpflichtungen und Beschränkungen aufzuerlegen sind; solche Gesetze zu verhindern haben aber die Einzelstaaten mehr als genugsame Stimmen. Und es ist sogar schon einer kleinen Minderzahl von ihnen, durch den Art. 78 der V.U., die Möglichkeit gegeben, tiefer eingreifende Aenderungen gar nicht zur Verhandlung kommen zu lassen. Wenn also berechtigten Interessen und Ansprüchen der Einzelstaaten durch die Reichsgesetzgebung zu nahe getreten wird, so ist dieß lediglich ihre eigene Schuld. Es bleibt nur eine Vergewaltigung durch rohe Gewalt von Oben oder Unten übrig. Daß gegen eine solche die Stimmenzahl der thatsächlich Schwächeren und ein

1) Ueber die Bestellung eines Bundes-Oberhauses wird unten in Abhandlung V. Ausführlicheres vorgelegt werden.

Widerspruch des Bundesrathes nicht ausreichen würde, ist allerdings richtig; allein ebenso unzweifelhaft, daß keine gesetzliche Anstalt, welcher Art sie wäre, dagegen schützen könnte. Ein Vorwurf für die bestehende Einrichtung entsteht also nicht daraus, wenn sie einen zur bloßen Machtfrage gewordenen und aus der Bundesverfassung herausgetretenen Zustand nicht in gesetzlichem Wege zu ordnen im Stande ist.

Auch darüber kann eine Klage nicht mit Recht erhoben werden, daß einer und derselben Behörde zweierlei einander widersprechende Aufgaben gesteckt seien, nämlich einer Seits, in so ferne sie bei der Reichsregierung betheiligt sei, die Förderung und der Ausbau der Centralgewalt, anderer Seits, als der Vertretung der Einzelnregierungen, die Wahrung des an diese verfassungsmäßig nicht abgetretenen Theiles der Hoheitsrechte der Mitglieder. Ein directer Widerspruch liegt hier nicht vor. In einem Bundesstaate liegen nun einmal die beiden Zustände und die sich aus denselben ergebenden Forderungen neben einander; die Verfassung enthält die Verbindung derselben und gränzt ihre Berechtigung gegeneinander ab: es ist also die allerdings nicht leichte aber doch lösbare Aufgabe für alle Betheiligten, die beiden Seiten des künstlichen Verhältnisses richtig aufzufassen und der einen so gerecht zu werden wie der andern. Diese Forderung ist nicht etwa nur an den Bundesrath gestellt, sondern eben so gut auch an die Träger der Centralgewalt und an die Regierungen und Volksvertretungen der Einzelnstaaten. Sie alle stehen ja nicht blos in einem einfachen Rechts- und Pflichtenkreise, sondern in einem Doppelverhältnisse. Eine zufriedenstellende Lösung ist bei Vereinigung von Einsicht und von gutem Willen immerhin möglich. Daß bei dem Bundesrathe die dualistische Stellung besonders fühlbar hervortritt, ist nicht zu läugnen; allein es darf auch an die persönliche Bedeutung seiner Mitglieder das Ansinnen gestellt werden, das Verhältniß mit mehr als gewöhnlicher

Schärfe aufzufassen. Sie sind allerdings zunächst nur Bevollmächtigte ihrer Regierungen und an Instructionen gebunden; allein mit Fug kann an sie der Anspruch gestellt werden, daß sie nicht blos so weit es an ihnen ist einem ungesetzlichen Andringen von popularer Seite widerstehen, sondern auch anderer Seits ihren persönlichen Einfluß auf ihre Regierungen muthig einsetzen, um diese nicht in einseitige und dadurch ungerechtfertigte Selbstsucht verfallen zu lassen. Sich so zu verhalten, ist freilich keine formell rechtliche, dagegen eine politische und eine sittliche Pflicht; eine solche Forderung darf und muß aber an den Staatsmann gestellt werden, und sie wird auch in gesunden geistigen Volkszuständen nicht immer ungehört verhallen.

Damit ist denn freilich nicht gesagt, daß die ihren nächsten Zweck erfüllende Einrichtung nicht auch mittelbare unwünschenswerthe Folgen habe. Vielmehr kann und muß zugestanden werden, daß die ohnedem durch die Theilnahme einer zahlreichen Versammlung an wichtigen und zahlreichen Angelegenheiten schwerfällige Reichsregierung auch noch durch die Doppelstellung dieser Theilnehmer manchfach gehemmt wird. Es wäre somit in dieser Beziehung unzweifelhaft ein Vortheil gewesen, wenn, nach dem Vorgange anderer Bundesstaaten, die Regierung hätte einfacher und nur einheitlich geordnet, die Vertretung des föderativen Elementes in irgend einer Weise ihr hätte gegenübergestellt werden können. Allein es darf nicht außer Augen gelassen werden, daß es sich bei der Gründung des norddeutschen Bundes und noch mehr bei der des Reiches von der Ueberwindung zweier großer Schwierigkeiten handelte: von der Unterordnung von bisher selbstständigen Monarchieen unter eine höhere Monarchie; und von der Gewinnung des Beitrittes auch von nicht sehr willfähriger Seite. Die Hand war also nicht frei, und wenn der eigenthümliche und kecke Gedanke der Gründung eines Bundesrathes mit Dop-

pelstellung die Zustandebringung der Hauptsache erleichterte, so muß sie zum mindesten als das kleinere Uebel hingenommen und billig beurtheilt werden. In so ferne ist denn auch der Widerstand gegen wesentliche Aenderungsvorschläge gerechtfertigt.

IV. Die persönlichen Verhältnisse der Bundesraths-Mitglieder.

Die zwei einzigen Bestimmungen, welche die Verfassungs-Urkunde über die persönlichen Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundesrathes enthält, sind von untergeordneter Bedeutung und geben kaum zu einer Bemerkung Veranlassung.

Wenn nämlich Art. 9 anordnet, daß Niemand zu gleicher Zeit Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein könne, so hat dieß wohl den doppelten Zweck, einer Seits den popularen Charakter der Volksvertretung, anderer Seits den des Bundesrathes als Regierungsfactors rein zu erhalten. Von großer praktischer Bedeutung ist das Verbot aber nicht, da so wenig Lust bestehen kann, ein Mitglied des Bundesrathes in die Volksvertretung zu wählen, als einen außerhalb der Verwaltung Stehenden mit der Führung einer Stimme im Bundesrathe zu beauftragen.

Von noch geringerer Wichtigkeit ist es, daß, in Art. 10, dem Kaiser zur Aufgabe gemacht ist, den Mitgliedern des Bundesrathes den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren. Hierunter können nur die sogenannten Rechte der Exterritorialität verstanden sein; solche kommen denn aber in der Wirklichkeit höchstens in Betreff einzelner Polizeimaaßregeln und finanzieller Forderungen zur Anwendung. Strenge genommen sind Bevollmächtigte eines deutschen Staates, welche zur Mitwirkung bei der Reichsregierung in die Hauptstadt berufen sind, gar nicht zu subsumiren unter den Begriff, oder die Fiction, der Exterritorialität; allein da der Grundsatz, daß die in solcher Kategorie Stehenden ganz unabhängig leben sollen von der Terri-

torialgewalt, in deren Bereich sie sich befinden, möglicherweise auch einmal für ein Mitglied des Bundesrathes nothwendig sein kann, so mag eine Anerkennung der Gültigkeit desselben immerhin ausgesprochen sein.

Weit wichtiger ist ein anderer von der Reichsverfassung nicht geregelter Punct. Sie enthält nämlich keine Bestimmungen über das persönliche Verhältniß eines Bundesraths-Mitgliedes zu seinem heimathlichen Staate, also zu der Regierung und zu der Ständeversammlung. Dieß ist aber eine sehr praktische Frage, welche also, in Ermanglung eines ausdrücklichen Gesetzes, nach dem Wesen der Sache festgestellt werden muß. — Im Betreffe der Regierung liegen die Verhältnisse sehr einfach. Dieselbe ernennt zum Bevollmächtigten wen sie für gut findet; es ist dazu weder die Bekleidung eines bestimmten Amtes, z. B. eines Ministeriums, oder der Besitz eines gewissen Ranges nothwendig. Ebenso steht ganz bei ihr eine Abberufung oder eine Stellvertretung. Die einzige Bedingung einer vollberechtigten Theilnahme an allen Geschäften und Sitzungen, sei es der vollen Versammlung, sei es der Ausschüsse, ist die Vorlegung einer gehörigen Vollmacht. Ferner ist es lediglich Sache der Regierung, dem Bevollmächtigten die ihr gut dünkenden Instructionen zu ertheilen, allgemeine oder besondere, vorweisbare oder geheim zu haltende. Der Bevollmächtigte aber hat für Einhaltung derselben, wie überhaupt für seine ganze Geschäftsführung, nach der ganzen Strenge der Dienstgesetze einzutreten. — Was aber das Verhältniß zur Ständeversammlung betrifft, so unterliegt es allerdings keinem Zweifel, daß das Ministerium derselben für das von ihm vorgeschriebene oder geduldete Verhalten im Bundesrathe politisch und, unter Umständen, rechtlich verantwortlich ist [1]). Dagegen kann der Bevollmächtigte nur

1) A. M. ist Thudichum, Verfass.Recht, S. 116 fg. Seiner Ansicht nach steht den Landes-Versammlungen nicht zu, Regierungsorgane wegen Zustimmungen zu Reichsgesetzen und Staatsverträgen oder Abwei-

ausnahmsweise zur Rechenschaft gezogen werden. Die Verfassungs-Bestimmungen des einzelnen Landes über die staats-

sungen solcher zur Verantwortung zu ziehen, da die Regierung ohne Concurrenz der Landstände hierin volle Freiheit habe, so gut wie gegenüber von Gesetzesvorschlägen der Landesversammlungen. Ueberdieß würde auch der Reichstag bei einer Klage mittelbar vor die Schranken gestellt. Ebenso sei in Betreff von Regierungsmaaßregeln des Bundesrathes eine Verantwortlichmachung nicht zulässig; (für welche Behauptung jedoch kein allgemeiner Grund angeführt ist.) — Offenbar findet hier eine Begriffsverwechslung statt. Daß eine Landesversammlung keine Verantwortlichkeit geltend zu machen hat wegen eines dem Reiche angeblich zugefügten Unrechtes oder Schadens, ist selbstverständlich. Hierzu fehlt es ihr an aller Zuständigkeit. Allein hiervon ist auch gar nicht die Rede bei der vorliegenden Frage, sondern nur von einer gegen die Verfassung des betreffenden Staates verstoßenden Handlungsweise der Regierungsorgane im Bundesrathe. Einer solchen dürfen sie sich in keinerlei Verhältnisse schuldig machen; auch nicht bei ihren Abstimmungen im Bundesrathe. Daß der zu der Klage Anlaß gebende Reichsbeschluß zu Recht bestehen bleibt trotz einer etwaigen Verurtheilung Mitwirkender in einem einzelnen Bundeslande, macht hierin keinen Unterschied; im Gegentheile ist gerade das unanfechtbare Fortbestehen der fraglichen Verletzung ein Schärfungsgrund für die Schuld der zu ihrer Zustandebringung Beitragenden. Nicht richtig ist unter diesen Umständen auch, daß der Reichstag bei einer Klage wegen eines angeblich verfassungsverletzenden Reichsgesetzes vor den Richterstuhl einer Landesversammlung gezogen werden würde. Einmal ist der Reichstag, in welchem die Regierungsorgane gar keinen Sitz haben, überhaupt ganz außer Frage; es kann sich also nur etwa vom Bundesrathe handeln. Allein auch in Beziehung auf diesen ist die Geltendmachung eines rechtlichen und politischen Widersinnes unbegründet. Die von einer Landesversammlung anstellbare Klage könnte selbstverständlich nicht gegen die Handlung der Reichsgewalten gerichtet sein und deren Vertheidigbarkeit oder Angreifbarkeit an sich gar nicht zur Sprache kommen, sondern nur gegen eine angebliche Verletzung der Landesverfassung. Ob nun Letzteres der Fall ist oder nicht, und ob hierüber Beschwerde geführt und ein Urtheil gefällt wird oder nicht, ist für das Reich ganz gleichgültig; und wie sich kein Organ desselben irgendwie zu verantworten braucht, so hat sich auch keines eine Unzufriedenheit in einem einzelnen Lande, sei sie so oder anders motivirt, zu Herzen zu ziehen. Der fragliche Beschluß bleibt, wie bereits bemerkt, ganz unangetastet bestehen, auch für das klagende und verurtheilende Land. Das ganze Verhalten der betreffenden Ständeversammlung ist ein Act des Particularismus, den das

rechtliche Verantwortlichkeit der Staatsbeamten mögen eigenthümliche Bestimmungen enthalten, welche dann natürlich maaßgebend sind; in der Natur der Sache liegt aber, daß ein Untergeordneter, welcher nur einen ihm ertheilten Dienstbefehl vollzogen hat, keiner Verantwortung für denselben unterliegt, sondern diese auf den Befehlenden übergewälzt ist, und daß er nur für das, was er selbstständig gethan oder unterlassen hat, persönlich einsteht. Es mag zwar der Satz aufgestellt werden, daß ein Bundesraths-Mitglied durch Befolgung einer das Recht oder das Interesse des Landes beeinträchtigenden Instruction sich zum Mitschuldigen, wenigstens zum Gehülfen, mache; allein einer solchen Auffassung stehen überwältigende Erwägungen entgegen. Mit einem aus so weit ausgedehnter Verantwortlichkeit sich mit Nothwendigkeit ergebenden Widerspruchsrechte des Untergeordneten wäre nicht nur eine kräftige und stracke Leitung der Staatsgeschäfte, sondern auch eine allgemeine Verantwortlichkeit für dieselbe ganz unvereinbar. Die jeden Falles nöthige Beseitigung des Unfolgsamen könnte in dringenden Fällen den Staat seines Einflusses auf die vorliegende Frage ganz berauben. Man würde an die Stelle der Annahme, daß die richtige Einsicht in das was Noth sei bei der obersten Behörde ruhe, in die Präsumtion verwandeln, daß der Untergeordnete es besser verstehe. Mag also etwa ein Zweifel darüber bestehen, was die reichliche Theorie sei, so ist keiner möglich in Betreff des praktisch Räthlichen und Nothwendigen.

Reich eben ertragen muß wie so viele andere; den es aber um so leichter ertragen kann, da er für die Gesammtheit gar keine Wirkung hat. — Deßhalb ist denn auch die Verantwortlichkeit der Landesregierungen für die ihren Bevollmächtigten ertheilten Instructionen sowohl von Fürst Bismark als von dem Abgeordneten Lasker unumwunden anerkannt worden. Verh. vom 27. März 1867.

IV.

Der Kaiser.

Die Zertrümmerung des deutschen Bundes im Jahre 1866 machte dem unklaren und schwächlichen, mehr in gegenseitiger Neutralisirung Oesterreichs und Preußens als in gemeinsamem thatkräftigem Handeln bestehenden Dualismus in der Leitung der deutschen Angelegenheiten ein Ende. Durch das Ausscheiden Oesterreichs und die siegreich erwiesene und mittelst bedeutender Eroberungen noch gesteigerte Uebermacht Preußens waren auch alle früheren Plane zu einer Directorial-Einrichtung, sei diese nun Trias, Pentarchie oder was sonst, widerspruchslos beseitigt, nicht blos als thöricht, was sie immer waren, sondern als unmöglich. Daß Preußens König an die Spitze der vorläufigen Gestaltung des Norddeutschen Bundes zu treten habe, war außer allem Zweifel. Der neue Bundesstaat mußte nach der ganzen Sachlage monarchisch organisirt sein, wenn auch, eben weil er kein Einheitsstaat war, mit Beschränkungen der Rechte des Hauptes. Das Wort freilich wurde nicht ausgesprochen, sei es um internationalen Schwierigkeiten auszuweichen, sei es weil man sich zu einer formellen Anerkennung des thatsächlich Bestehenden und als solches Eingesehenen nicht alsbald entschließen mochte. Man behalf sich mit den nichtssagenden

oder nur eine bestimmte einzelne Function hervorhebenden Bezeichnungen: Bundespräsidium oder Oberfeldherr. — Es war daher ein mächtiger Fortschritt, daß, als der von Frankreich aufgedrungene Krieg die Mainlinie vernichtet hatte und dem Eintritte der süddeutschen Staaten in die deutsche Gesammtheit kein äußeres Hinderniß mehr im Wege stand, von den sämmtlichen deutschen Fürsten, dem mächtigsten derselben an der Spitze, dem Träger des monarchischen Theiles der Bundesgewalt die Kaiserkrone angeboten und dieselbe im eroberten Prunkschlosse Ludwigs XIV. angenommen wurde. An die Stelle einer Abstraction, für welche sich Niemand erwärmen konnte und einer einseitigen Bezeichnung, welche irre führen mochte, trat eine inhaltsvolle, durch alte Tradition geheiligte persönliche Bezeichnung. Was so lange nur von der Dichtkunst nebelhaft besungen und mit ihrer Unverantwortlichkeit herbeigewünscht worden war, stand greifbar und lebendig vor Augen. Deutschland war wieder ein Reich, es hatte wieder einen Kaiser. In der für das neue Reich umzugestaltenden Verfassung des Bundesstaates aber wurde dieß gesetzlich festgestellt.

Daß die neue Würde und was, mehr dem Gefühle als den positiven Satzungen nach, an ihr hieng, auch manchfacher Abneigung begegnete, war nicht zu wundern. Noch bestand vielfacher Particularismus. Hier aus ehrenwerther aber die Hauptsache wegen untergeordneten Nachtheiles unterschätzender Vorliebe für das engere angestammte Land; dort aus finsterem kirchlichen Zelotismus, welcher seine Ziele in kleineren Kreisen und gegenüber von schwächeren Gewalten leichter zu erreichen hoffte; bei Dritten aus Abneigung der Stämme und aus Haß gegen den Sieger. Und am meisten kostete es vielleicht dem preußischen Volke und Heere selbst, daß das, was es bisher am höchsten gehalten hatte und ihm der Träger des jahrhundertelangen Ringens nach Selbstständigkeit und Größe, als Symbol rühmwürdiger Geschichte gewesen war, — das preußische

Königthum, — zurücktreten, fortan als eine niederere Stufe der Entwicklung gelten sollte. Doch ließ sich die große Mehrzahl der Nation nicht irre machen. Sie war für Kaiser und Reich, war stolz darauf. Und auch die Zahl der Abgeneigten ist bereits kleiner geworden, ihre Stimmung vielfach milder und ergebener. Das Bestehende und Siegreiche hat seine Macht geltend gemacht. Auch in Preußen gewöhnt man sich sichtbar an den Gedanken, Bestandtheil, freilich hauptsächlichster und überwiegender Bestandtheil, einer großen zukunftsreichen Gestaltung zu sein, sieht man mit steigender Befriedigung die Kaiserkrone auf dem Haupte eines Nachfolgers Friedrichs des Großen.

Um so nöthiger ist es aber, sich einen richtigen Begriff von der Stellung, den Rechten und den Pflichten des deutschen Kaisers, sowie diese durch die Reichsverfassung gestellt sind, zu machen. Es wäre ganz unrichtig und könnte nur zum Uebel führen, wollte man ohne weitere Untersuchung und mit Verkennung des großen Unterschiedes zwischen dem Fürsten eines einheitlichen Staates und dem Träger der monarchischen Rechte in einem Bundesstaate die gewohnten Begriffe von dem Wesen und den Aufgaben eines Staatsoberhauptes auch bei dem Kaiser des deutschen Reiches zur Anwendung bringen. Manchfach würde man mehr von ihm verlangen, als er leisten kann und soll, dann aber in ungerechten Tadel verfallen; anderer Seits die fehlerhaften Bestimmungen oder Lücken übersehen, welche der Reichsverfassung in Betreff der dem Kaiser eingeräumten Stellung zur Last fallen und auf deren grundsätzliche Beseitigung erst hinzuwirken ist, ehe man nach allen Seiten hin erwünschte persönliche Leistungen erwarten kann. Eben so wenig kann aber einfach aus der Stellung eines gewählten Präsidenten in einem republikanischen Bundesstaate auf die rechtlichen Verhältnisse des Kaisers geschlossen werden. Ein solcher ist er nun einmal nicht.

Diese Einsicht in das wahre Wesen des Kaiserthums ist nun aber nicht ganz leicht zu gewinnen. Man muß, wie eben bemerkt, vom Gewohnten absehen, das Gültige aber nicht ohne Mühe zusammensuchen und zu einem Gesammtbilde vereinigen.

Die Reichsverfassung spricht in kurzen Worten aus: „das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt." (Art. 11.) — Weitere die Person betreffende oder allgemeine Grundsätze über die rechtliche Stellung enthaltende Bestimmungen sind nicht gegeben, sondern nur einzelne Feststellungen von bestimmten Rechten und Aufgaben. Aus der Natur der Sache und aus sonstigen Rechtsquellen ergeben sich denn aber

I. **in Betreff der persönlichen Rechtsverhältnisse des Kaisers**

nachstehende Sätze:

1. Da der jeweilige König von Preußen deutscher Kaiser ist, ohne daß irgend welche besondere Vorschriften in Beziehung auf diese Würde und Thätigkeit gegeben wären, so ist unzweifelhaft, daß immer Derjenige, aber auch nur Derjenige, welcher nach dem preußischen öffentlichen Rechte den Thron einnimmt, Kaiser ist. Sämmtliche preußische Haus- und Landesgesetze über Thronfolgerecht und Thronfolgeordnung haben also auch für das Reich mittelbare Bedeutung und Gültigkeit [1]). Selbst

1) S. die ausführliche Darlegung dieser Rechtsverhältnisse bei Rönne, Staatsrecht der preuß. Monarchie, 3. Aufl., Bd. I, 1, S. 150 fg. Da die betreffenden Sätze keine von dem allgemeinen deutschen Fürstenrechte abweichenden Bestimmungen enthalten, so ist es nicht nothwendig hier näher darauf einzugehen. Nur Ein Punct muß, wenn er auch zunächst von keiner praktischen Bedeutung ist, hervorgehoben werden. Es ist dieß die Thatsache, daß einer Seits im preußischen Rechte über ein Thronfolgerecht der weiblichen Linie nichts bestimmt ist, anderer Seits im Jahre 1457, ein Erbverbrüderungsvertrag der Häuser Brandenburg, Sachsen und Hessen für den Fall des Aussterbens des Mannesstammes in einem derselben abgeschlossen wurde. Ob dieser Vertrag noch zu Recht besteht, ist freilich eine sehr zweifelhafte Frage.

die Bestimmung der preußischen Verfassung (Art. 54), welche dem zur Thronfolge Berufenen die Beschwörung der Verfassung des Königreiches auferlegt, ist maaßgebend für die Anerkennung als Kaiser, weil von der Erfüllung dieser Bedingung die rechtliche Erwerbung der preußischen Krone abhängt, nur ein gesetzlich berechtigter Inhaber dieses Thrones aber Kaiser sein kann [1]). — Unumgänglich nothwendig ist eine nachträgliche reichsgesetzliche Bestimmung über den Fall einer Reichsverwesung bei persönlicher Regierungsunfähigkeit des Königs von Preußen wegen Minderjährigkeit oder sonstiger dauernder Verhinderung. Mehrere Bestimmungen der preußischen Gesetzgebung über das in einem solchen Falle einzuhaltende Verfahren sind nicht auch für das Reich berechnet und können von demselben nicht blos stillschweigend hingenommen werden [2]); eine

1) S. Rönne, a. a. O., S. 160.

2) S. hierüber die sehr richtigen Bemerkungen von Rönne, Verf.-Recht, S. 157. Wenn Held, Verfass. des d. Reiches, S. 95 fg. der Ansicht ist, daß die Frage, ob der preußische Reichsverweser auch von Rechtswegen Verweser des Reiches sei, aus monarchischem Standpuncte bejaht werden müsse, weil die Geblütsfolge ein entschieden monarchisches Moment im deutschen Kaiserthume sei; die deutsche Kaiserkrone von der preußischen Königskrone nicht getrennt werden, deßhalb aber auch keine verschiedene Reichsverwesung statlfinden dürfe: so ist diese Beweisführung nicht stichhaltig. Von einer Trennung der beiden Kronen, überhaupt von der Person des Kaisers ist gar nicht die Rede. Kaiser bleibt ein auch unter Vormundschaft stehender König von Preußen immerhin. Allein damit ist nicht gesagt, daß er nicht in zwei wesentlich verschiedenen rechtlichen Verhältnissen durch zwei verschiedene Personen vertreten werden könne. Politisch betrachtet wäre ein solcher Zustand unstreitig ein sehr bedenklicher; aber es handelt sich hier von der Rechtsfrage. Hier nun liegt die Sache nicht so einfach, ist vielmehr eine genauere Betrachtung sehr an der Stelle. — Die Vorschriften der preußischen Verfassungs-Urkunde, §§ 54—58, sind folgende: 1) Im Falle einer Minderjährigkeit oder sonstiger dauernder Verhinderung der Selbstregierung des Königs tritt eine Regentschaft ein. 2) Zur Uebernahme derselben ist der dem Throne am nächsten stehende volljährige Agnat berufen. 3) Ist kein solcher vorhanden und nicht bereits vorherige gesetzliche Fürsorge getroffen, so haben die preußischen Kammern

vollständige Uebereinstimmung zwischen dem Reichsrechte und dem preußischen Rechte ist aber dringend nothwendig zur Ver-

in vereinigter Sitzung einen Regenten zu wählen. 4) In jedem Falle (also auch bei Minderjährigkeit, Vorhandensein eines regierungsfähigen Agnaten) haben die vereinigten Kammern über die Nothwendigkeit einer Regentschaft zu beschließen. 5) Der Regent hat nach eingerichteter Regentschaft einen Eid auf die Verfassung zu leisten. 6) Das gesammte preußische Staatsministerium ist bis zur Ablegung dieses Eides für alle Regierungshandlungen verantwortlich. — Hier ist denn Vieles zu bemerken. — Zu 1. Die Reichsverfassung kennt nur einen „König" von Preußen als Kaiser, nicht aber einen „Regenten". Hierüber mag jedoch an sich weggegangen werden, da nicht der Titel sondern die Inhabung der vollen preußischen Staatsgewalt das entscheidende Moment ist. Doch erscheint immerhin ein declaratorisches Reichsgesetz nicht als überflüssig, in welchem denn auch die erforderlichen Modificationen in den Formen bestimmt werden mögen. — Zu 2. Gegen die Bestimmung, daß der (selbst regierungsfähige) nächste Agnat die Regentschaft zu übernehmen habe, ist an sich keine Einwendung zu machen. Sie entspricht der Natur der Sache und der Mehrzahl der Gesetze in Monarchieen. Aber nicht blos wünschenswerth, sondern selbst nothwendig ist eine Bestimmung darüber, ob der im Augenblicke des Eintrittes einer Regentschaft nächststehende befähigte Agnat die Reichsverwesung beibehält auch wenn ein noch näher Stehender, etwa durch Erlangung der Volljährigkeit, regierungsfähig wird, oder ob sie der bisherige Inhaber je an den neu dazwischen Tretenden abzugeben hat. Gründe für beiderlei Entscheidungen lassen sich geltend machen; doch spricht eine größere Stättigkeit auch der Reichsregierung für die Beibehaltung der einmal übernommenen Stellvertretung. — Zu 3 und 4. Hier liegen mehrere schwere, durch bloße theoretische Erörterungen unbeseitigbare Bedenken gegen einfache Gültigkeit der preußischen Bestimmungen auch für das Reich vor, und drängt sich die Nothwendigkeit eines Zusammenwirkens der preußischen und der Reichsgewalten auf. Zunächst erscheint es als unzuläßig, daß die preußischen Kammern einen ihnen beliebigen Regenten auch für das Reich erwählen ohne Betheiligung des Bundesrathes und des Reichstages. Jene haben dazu weder eine positiv ausgesprochene noch eine sich von selbst verstehende Zuständigkeit; diese keine Verpflichtung zu passivem Gehorsam gegen das Gebahren eines einzelnen Bundesstaates. Das Gleiche gilt von der Unterstellung, daß schon zum Voraus durch ein Gesetz Fürsorge getroffen sei. Ein blos preußisches Gesetz ist nicht maaßgebend für das Reich; verschiedene Bestimmungen aber für Beide würden den Grundgedanken der Reichsverfassung widersprechen, wären eine Vernichtung derselben. Endlich kann sich das Reich die Entscheidung der preußischen Kam-

meidung möglicher Verschiedenheiten der Meinungen und Handlungen, woraus die gefährlichsten Zustände entstehen könnten.

2. Veränderungen, welche etwa in den Rechten des Königs von Preußen, als solchen, vorgehen sollten, wären von keinerlei Bedeutung für seine Stellung und seine Befugnisse als deutscher Kaiser, möchten nun Vermehrungen oder Verminderungen jener Rechte eintreten, die persönlichen oder die Regierungsverhält-

---

mern, daß eine Regentschaft überhaupt nöthig sei, nicht einfach gefallen lassen, wenn es sich von mehr als einer Formalität, wie etwa bei einfacher Minderjährigkeit, handelt. In allen diesen Fällen sind übereinstimmende Beschlüsse der beiderseitigen Gewalten unerläßlich. Die Formen zu ihrer Bewerkstelligung sind allerdings bis itzt nicht gegeben; allein es dürfte einem verständigen und billigen Willen nicht schwer werden, solche gesetzlich festzustellen. Die Verhandlungen in den einzelnen Fällen wären ohne äußere Beschwerde und Verzögerung zu führen, da sämmtliche betheiligte Körperschaften ihren Sitz in Berlin haben; etwa nicht versammelte Reichsbehörden aber durch den Reichskanzler (nicht durch das preußische Staatsministerium) einberufen werden könnten. Von einer unbilligen Zumuthung an die preußischen Kammern bisher ungetheilte Rechte mit Factoren der Reichsgewalt gemeinschaftlich auszuüben, könnte nicht gesprochen werden. Jene Rechte sind nur für den preußischen Staat ertheilt worden, und vor der Existenz eines deutschen Reiches; mit der Veränderung der Verhältnisse müssen auch sie sich ändern, wenn sie nicht mehr passen. Sodann gewinnen die preußischen Kammern reichlich an der Ausdehnung ihrer Beschlüsse auf ganz Deutschland, was sie an der ausschließlichen Berechtigung zur Fassung verlieren. Allerdings bleibt auch bei der zweckmäßigsten formalen Gesetzgebung die Möglichkeit einer schließlichen Nichtübereinstimmung, und wäre dann die Lage der Dinge eine sehr bedenkliche. Es ist aber wohl gestattet, einen solchen Fall nicht weiter ins Auge zu fassen. Beide Theile müssen ja einsehen, was bei einem hartnäckigen Beharren auf einem einseitigen Standpuncte auf dem Spiele stünde, und zwar nach allen Seiten hin. — Nro. 5 berührt das Reich nicht unmittelbar, da keine Eidesleistung vorgeschrieben ist. — Dagegen ist, zu 6, wieder einleuchtend, daß Regierungshandlungen des preußischen Staatsministeriums, welche Bestimmungen über dieselben im inneren Staatsrechte der Monarchie vorgeschrieben sein mögen, von keiner rechtlichen Bedeutung für das Reich sind, (die Instruirung der preußischen Bundesraths-Mitglieder ausgenommen.) Hier wird für das Reich, wenn einmal die nöthige Gesetzgebung zu Stande kommt, ohne Zweifel der Reichskanzler als Träger der interimistischen aber verantwortlichen Ausübung der kaiserlichen Rechte bestimmt werden.

nisse dabei betheiligt sein. Nicht als der Inhaber bestimmter Rechte in Preußen, z. B. der im Jahre 1870 bestandenen, ist der König von Preußen an die Spitze des Bundesstaates gestellt worden, sondern an sich und ohne weitere Voraussetzungen und Bedingungen. Die dem Kaiser eingeräumten Rechte sind in der Reichsverfassung festgestellt, sind nur aus ihr zu erklären und bestehen selbstständig durch dieselben. Daher findet denn auch gegenseitig keine Schlußziehung von dem einen Verhältnisse auf das andere statt.

3. Ganz unzweifelhaft ist, daß das deutsche Reich völkerrechtlich die Stellung und die Rechts- und Ehrenansprüche einer Macht ersten Ranges zu beanspruchen hat. Nicht so klar liegen die Verhältnisse in Betreff der persönlichen Ehrenrechte des Kaisers als solchen (also abgesehen von den ihm als König von Preußen zustehenden gleichartigen Rechten, welche ganz unberührt bleiben). Der Kaiser ist nicht monarchisches Staatsoberhaupt von Deutschland, sondern erblicher Präsident des Bundes (Art. 11 der V.U.). Eine solche Stellung giebt denn nun aber hergebrachtermaaßen, wie mächtig ein solcher Bund auch sein mag, keinen Anspruch auf die persönlichen Ehrenrechte eines Monarchen, wie das Beispiel des Präsidenten der Vereinigten Staaten und itzt des Präsidenten der französischen Republik beweist. Nun mag zwar immerhin dem deutschen Kaiser, auch als solchen, in inneren und auswärtigen Verhältnissen keine Schwierigkeit in Betreff von Titel, Rang und üblichen Ehrenbezeugungen gemacht werden; auch würde wohl kaum, wenn ein Kaiser den sehr zweifelhaften Geschmack hätte, einen Reichshofstaat, Reichsritterorden u. s. w. einzuführen, die Berechtigung dazu thatsächlich beanstandet werden: allein es wäre dieß doch mehr Sache der Höflichkeit als einer Verpflichtung. Und sogar ernste Schwierigkeiten könnte es finden, wenn der Kaiser, ohne vorangegangenes Reichsgesetz und nur als Ausfluß seiner kaiserlichen Würde, einen Reichsadel schaffen wollte, indem die

Reichsverfassung keine Handhabe zu einem solchen Rechte giebt, somit die Reglung der Standesverhältnisse Bestandtheil der nicht abgetretenen Hoheitsrechte der Einzelstaaten geblieben ist.

4. Irgend welche persönliche Vermögensvortheile gewährt das Reich dem Kaiser nicht. Es besteht keine Reichs-Civilliste, keine Ausstattung mit liegenden Gründen u. s. w.

5. Daß der Kaiser, als solcher, persönlich keiner Verantwortlichkeit unterliege, ist zwar in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen; allein daß dem so sei, ist namentlich auch in dem constituirenden Reichstage von allen Seiten als selbstverständlich angenommen worden (bei den Verhandlungen über die Ministerverantwortlichkeit). — Bezeichnend ist auch, daß für die persönliche Sicherheit des Kaisers im ganzen Umfange des Reiches durch das Reichsstrafgesetzbuch gesorgt ist (§ 80, 94 und 95), indem Mord und Mordversuch, Thätlichkeiten und Beleidigungen, wo immer im Reichsgebiete begangen mit entsprechenden Strafbedrohungen belegt sind, somit der Kaiser, auch außerhalb Preußens, nicht als ein fremder Landesherr betrachtet wird.

II. Regierungsrechte des Kaisers.

Es erscheint passend einige negative Sätze voranzustellen.

Der in der Reichsverfassung dem Kaiser zugetheilte Antheil an der Reichsregierung ist nicht in einem principiellen Rechtssatz zusammengefaßt oder sonstwie auf einen allgemeinen Ausdruck gebracht; sondern es sind die einzelnen Rechte und Pflichten an den betreffenden Orten des Grundgesetzes aufgeführt. Dieß hindert natürlich nicht, diese einzelnen Bestimmungen in eine systematische Ordnung zu bringen, noch dieselben nach ihrer vollen Bedeutung zu entwickeln; allein es muß mit Vorsicht verfahren werden. Einmal darf aus einer solchen bloßen Zusammenstellung keine allgemeine Forderung

abgeleitet werden, welche der Verfassung unbekannt und ihrem Wesen fremd ist. Sodann und namentlich muß vor einer theoretischen Behandlung des Stoffes gewarnt werden, welche anderwärts wohl anwendbar ist. Im öffentlichen Rechte eines einheitlichen Staates muß nämlich nicht selten bei Ermanglung positiver Gesetze aus dem Wesen der Staatsgewalt und aus der Natur der sich aus derselben logisch ergebenden Ansprüche ihres Trägers argumentirt werden. Eine solche Beweisführung ist im Reichsstaatsrechte nicht zulässig. Hier besteht keine das ganze Leben des deutschen Volkes umfassende, aus einem bestimmten politischen Grundgedanken entspringende Staatsgewalt, welche aus diesem ihre Aufgaben und Rechte entnimmt und solche, wenn sie theoretisch nicht festgestellt aber praktisch nothwendig geworden sind, auf denselben gründet; sondern es ist ein vertragsmäßiges abgeschlossenes und dann gesetzlich festgestelltes Verhältniß, durch welches nur ein bestimmter Theil der eigentlich den einzelnen Mitgliedern zustehenden Souveränetätsrechte an die Gesammtheit, in dieser aber wieder nach näheren Bestimmungen an ihre verschiedenen Organe überwiesen ist. Die Tragweite derselben ergiebt sich also aus den bestimmten Feststellungen der Verfassung, nicht aus allgemeinen Principien. Allerdings darf und muß man auch hier in unbestimmt gelassenen Fällen aus dem Sinne und Zwecke einer solchen Bestimmung und aus ihrem Verhältnisse zu andern Vorschriften schließen; allein über ihre besondere, genau festzustellende Bedeutung kann nicht hinausgegriffen werden. Lücken in der Verfassung berechtigten etwa zu einem Verlangen nach Ausdehnung der bestehenden Gesetzgebung, nicht aber zu einer Ausfüllung einfach durch logischen Schluß. Bei einer nachweisbaren Uebergehung einer in einheitlichen Staaten regelmäßigen Aufgabe oder Berechtigung spricht die Vermuthung für gewollte Unterlassung nicht für unwillkürliches Vergessen. Nur in einem einzigen Puncte findet unzweifelhaft eine Ausnahme statt. Die

Reichsgesetzgebung ist nämlich sehr mangelhaft hinsichtlich der Bestimmungen über die Vertheidigung des Reiches gegen äußere und innere Feinde. Ein ausreichender Schutz gegen solche ist nun aber unbedingt nothwendig, und es kann und muß daher die Ergreifung entsprechender Maaßregeln verlangt werden und ist ihre Vornahme auch ohne besonders positives Gesetz gestattet. S. hierüber oben, Abth. II, S. 80 fg.

Unter Beachtung der voranstehenden Cautelen stellt sich denn die dem Kaiser zustehende Mitwirkung bei der Reichsregierung folgendermaaßen dar:

1. Rechte in Betreff der Gesetzgebung.

a. Die Verhältnisse des Kaisers zur Reichsgesetzgebung sind keineswegs gleich den Rechten des Staatsoberhauptes in einer einfachen constitutionellen Monarchie. Er ist nicht der einheitliche Inhaber des Regierungsantheils an der Gesetzgebung, sondern es ist seine Stellung manchfach modificirt durch die Rechte des Bundesrathes, woraus denn anderwärts unbekannte Zustände hervorgehen. — Zunächst steht dem Kaiser, als solchem, bei der Bundesgesetzgebung kein eigenes Recht der Initiative zu, sondern nur in so ferne er als König von Preußen Mitglied des Bundesrathes ist und hier einen Antrag nicht nur stellt sondern auch durchsetzt [1]. — Sodann hat er in der Regel kein Veto in Betreff eines vom Bundesrathe beschlossenen oder vom Reichstage ausgegangenen Gesetzentwurfes. Nur kann er, allerdings wieder als König von Preußen, durch Benützung des Art. 78 der V.U., jede ihm mißliebige Verfassungsveränderung verhindern; und hat er als Kaiser bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen und die Kriegsmarine ein Veto im Bundesrathe, wenn er sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht [2], sowie bei Anträgen auf

1) Einen Vorschlag zur Beseitigung dieser sich als fehlerhaft darstellende Bestimmung s. oben, Abhandlung III, S. 263 fg.

2) Die von Rönne, Verf.Recht, S. 158, Anmerk. 2, in Betreff dieser

Abänderung von mancherlei finanziellen Gesetzen. (S. Art. 5, 35 und 37 der V.U.) — Drittens ist bestimmt, daß die vom Bundesrathe rechtsgültig beschlossenen Gesetzesvorschläge im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, zu Stande gekommene Reichsgesetze vom Kaiser ausgefertigt und verkündigt werden sollen. In beiden Beziehungen ist ihm kein Weigerungsrecht eingeräumt; es ist also die Ausführung der Vorschrift eine Pflicht. Diese auf den ersten Blick als sehr einfach und harmlos erscheinende Anordnung birgt denn aber leider theils sehr schwere, wenn überhaupt zu lösende, Rechtsfragen, theils große praktische Gefahren in ihrem Schooße. Zunächst entsteht die Frage, ob dem Kaiser zugemuthet werden kann, einen seiner Ueberzeugung nach verfassungswidrigen Beschluß zu vollziehen, also einen solchen Beschluß der Mehrheit des Bundesrathes dem Reichstage zur Berathung zu übermitteln, oder einen vom Bundesrath und Reichstag angenommenen

Bestimmung gemachten Bemerkungen sind nicht leicht verständlich. — Wenn nämlich angegeben ist, daß der Kaiser durch sein Veto nur eine negative, nicht aber auch noch eine positive Berechtigung erhalten habe, indem er einen nur von Preußen allein gestellten Gesetzesvorschlag nicht durch die Behauptung zum Bundesraths-Beschlusse erheben könne, daß dadurch nur eine bereits bestehende Einrichtung sanctionirt werde: so ist dieß allerdings ganz richtig, da er zwar eine gegen ihn stimmende Mehrheit an der Durchsetzung ihres Willens hindern, nicht aber ihr seinen Vorschlag aufdringen darf; allein die ganze Unterstellung ist überhaupt ein casus non dabilis. Wem kann es einfallen, eine angeblich bereits bestehende, eben deßhalb aber verfassungsmäßig gegen jede Mehrheit geschützte, Einrichtung durch ein Gesetz erst feststellen zu wollen? — Sodann ist die Ansicht offenbar unrichtig, daß die Mehrheit es in ihrer Hand habe, das dem Kaiser eingeräumte Veto illusorisch zu machen, indem sie nur zu beschließen brauche, daß gar keine bestehende Einrichtung in Frage stehe. Eine so plumpe Umgehung des Gesetzes zu gestatten, kann unmöglich die Absicht der Verfassung sein; mit Recht würde vielmehr der Kaiser einen solchen Mehrheitsbeschluß als rechtlich ungültig erklären und sich weigern, denselben dem Reichstage als Gesetzesentwurf vorzulegen. Da nun der Bundesrath nicht unmittelbar mit dem Reichstage in Verbindung treten kann, so würde die ganze Zettlung gar keinen Erfolg haben.

Gesetzentwurf solcher Art als Gesetz zu verkünden? In der Regel wird die Bejahung dieser Frage als selbstverständlich angenommen [1]); unserer Ansicht nach durchaus mit Unrecht. Nach den unzweifelhaftesten Rechtsgrundsätzen ist der Kaiser hierzu weder verpflichtet noch selbst berechtigt. Verfassungswidriges kann und soll Niemand als rechtlich bestehend anerkennen oder gar zu dessen Ausführung mitwirken. Allerdings schließt sich dieser Antwort unmittelbar die weitere Frage an, wer darüber zu entscheiden hat, ob die Einwendung der Verfassungswidrigkeit begründet ist? Die bloße Vorbringung kann natürlich nicht maaßgebend sein, da sonst dem Kaiser einfach ein allgemeines Veto bei allen Gesetzen eingeräumt würde, was gegen klare Bestimmungen der Reichsverfassung ist. Eben so wenig kann aber die entgegengesetzte Behauptung der Mehrheit des Bundesrathes entscheiden. Auch würde praktisch dadurch gar nichts gewonnen sein. Von einer Durchhauung des Knotens durch Verhängung von Execution gegen den störrigen Kaiser auch nur zu reden, wäre eine unentschuldbare Absurdität. Wo nun aber einen zuständigen und wirksamen Richter auffinden? Die im gewöhnlichen Staatsleben anwendbaren Mittel, nämlich eine gerichtliche Klage wegen Ungehorsams, wie sie gegen einen Unterthanen in einem solchen Falle stattfindet, oder eine Ministeranklage vor einem Staatsgerichtshofe, falls der Einwand der Verfassungswidrigkeit von Seiten der Regierung

---

1) Fast sämmtliche Schriftsteller über das Reichsstaatsrecht sind für die unbedingte Pflicht des Kaisers zur Förderung und Verkündigung der Reichsgesetze. So Meyer, Grundzüge, S. 70; Hiersemenzel, Verfassung, S. 70; Thudichum, Verfassungsrecht, S. 48; Riedel, Verfassungs-Urk. S. 108; Rönne, Verfassungsrecht, S. 138; Westerkamp, Verfassung, S. 131 fg. (Nur Marlitz, Betrachtungen, S. 53, ist anderer Ansicht, aber aus einem nicht zutreffenden Grunde.) Eine solche Uebereinstimmung mag denn freilich bedenklich machen in Betreff der Aufstellung einer entgegengesetzten Meinung; allein entscheidend ist sie doch nicht.

thatsächlich aufrecht erhalten wird, greifen hier nicht Platz. Der Kaiser persönlich untersteht keinem Richter; für gerichtliche Klagen gegen den Reichskanzler ist noch kein Gericht bestellt; die, allerdings bestehende, politische Verantwortlichkeit würde in dem sehr wahrscheinlichen Falle eines Beharrens von Seiten des Kaisers zu keinem Ergebnisse führen, überdieß stünde dem Reichstage kein Recht zu einer abschließenden Entscheidung zu. Ein Ausweg muß doch aber bestehen. Wie die Dinge liegen und bis zur Aufstellung einer gesetzlichen Reglung ist wohl kaum ein anderes Mittel denkbar, als eine friedliche Ausgleichung, dringend angerathen durch die Gefahren eines bleibenden Zerwürfnisses und durch die üblen Folgen eines auch nur vorübergehenden Zwiespaltes zwischen dem Kaiser und den übrigen Factoren der Gesetzgebung. Daß ein solcher Rath (denn weiter ist es allerdings nicht,) keine genügende rechtliche Antwort ist, da es am Willen oder am Gelingen eines Verständnisses fehlen kann, liegt freilich auf der Hand; allein ohne Aussicht auf Annahme ist er doch eben nicht. Die durch eine unvermittelt bleibende kaiserliche Weigerung entstehenden Nachtheile sind allzu bedeutsam und bedenklich. Allerdings folgt zunächst nur, daß ein vom Kaiser nicht publicirtes Gesetz keine Bedeutung für irgend Jemand hat, indem Verkündigung unerläßliche Bedingung der Gültigkeit jedes Gesetzes ist; sodann, daß ein vom Kaiser dem Reichstage nicht übersendeter Gesetzentwurf von diesem nicht berathen werden kann: allein theils kann in einem dringenden Falle schon dieser Stillstand verderblich sein; theils ist dem Streite dadurch kein Ende gemacht, indem der Reichstag in Folge seines Initiativrechtes die gleiche Frage alsbald wieder in Bewegung setzen kann; theils und hauptsächlich läßt sich gar nicht im Allgemeinen sagen, was Alles aus einer solchen Gegenüberstellung von Kaiser und von Bundesrath, beziehungsweise Reichstag, entstehen mag. Unter diesen Umständen kann es kaum einem Widerspruche begegnen,

wenn die in Frage stehende Bestimmung der Reichsverfassung als eine entschieden unfertige und einer, wo möglich baldigen, gesetzlichen Reglung bedürftige bezeichnet wird. Schwerer ist zu sagen, wie in einer für alle Theile gerechten und von ihnen annehmbaren Weise gesorgt werden kann; nur mag die Bemerkung am Platze sein, daß jede Möglichkeit eines Streites beseitigbar wäre durch Einführung eines kaiserlichen Veto's bei allen Handlungen der Gesetzgebung. Freilich würde durch ein solches Recht die Stellung des Kaisers im Reiche ganz bedeutend verändert.

b. Eben so eigenthümlich und kaum in minderem Grade zu Zweifeln Anlaß gebend sind die Verfassungsbestimmungen über die Rechte des Kaisers in Betreff der Erlassung von Verordnungen. Einer Seits ist, in Art. 17 der V.U., dem Kaiser das Recht eingeräumt „Anordnungen und Verfügungen" im Namen des Reiches und unter verantwortlich machender Gegenzeichnung des Reichskanzlers zu erlassen. Anderer Seits, in Art. 7, dem Bundesrathe übertragen, Beschlüsse zu fassen über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften. Daß hier reichlicher Stoff zu Zusammenstößen geschaffen ist, bedarf keines Beweises; somit auch nicht, daß eine Ineinanderfügung der beiderseitigen Berechtigungen dringendes Bedürfniß ist [1]). — Wie sich nun aber immer die Dinge in dieser Beziehung ordnen mögen, so ist jeden Falles kein Grund vorhanden, von den allgemeinen Grundsätzen des constitutionellen Staatsrechtes über das Verhältniß der Verordnungen zu den Gesetzen abzuweichen, beziehungsweise also hier über die Beziehungen des Kaisers zum Reichstage eigenthümliche Grundsätze aufzustellen [2]); oder im

1) Eine ausführliche Erörterung über dieses Verhältniß s. in Abth. III, S. 267 fg. Daselbst auch einen unmaaßgeblichen Vorschlag zu einer Ordnung.

2) Ueber das Verhältniß von Gesetz und Verordnung s. meine Encyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., S. 144 fg.

Falle eines Verstoßes gegen dieselben, also eines Eingriffs in das Gebiet der Gesetzgebung durch Verordnungen, die Verantwortlichkeit des durch die Verfassung, Art. 17, ausdrücklich damit belasteten Reichskanzlers nicht zur Anwendung zu bringen.

2. Recht zu allgemeinen Ausführungs- und Sicherungs-Maaßregeln.

a. Dem Kaiser ist, in Art. 17 der V.U., ganz allgemein das Recht übertragen, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen. Da keine näheren Bestimmungen über den Umfang und die Art der Ueberwachung gegeben sind, so ist zweierlei nicht zu bestreiten. Einmal, daß auch die Verfassungs-Urkunde in ihrem ganzen Umfange derselben unterliegt, somit der Kaiser befugt und berechtigt ist, bei Entdeckung einer Nichtvollziehung die, je nach der Art des Falles natürlich verschiedenartigen, Maaßregeln zur Herbeiführung vollen Gehorsams selbst zu treffen, beziehungsweise den Anstoß zu ihrer Feststellung zu geben. Zweitens, daß der Kaiser berechtigt ist, und zwar selbstständig, diejenigen Vorkehrungen anzuordnen, welche ihm zur Erhaltung einer beständigen und genauen Kenntniß der Zustände nothwendig erscheinen. Er mag also dazu bleibende Stellen schaffen [1]), außerordentliche Commissäre abordnen, regelmäßig wiederkehrende oder besondere Berichte, auch von den Bundesregierungen, verlangen. Nur in Betreff der auf diese Vorkehrungen zu verwendenden Kosten hat der Bundesrath und der Reichstag einen mittelbaren Einfluß.

b. Wenn ein Bundesglied die verfassungsmäßigen Pflichten nicht erfüllt und der Bundesrath deßhalb Execution beschließt, hat der Kaiser dieselbe zu vollziehen. Nähere Bestimmungen

1) In einem bestimmten Falle ist die Bestellung solcher Beamter von der Verfassung selbst (Art. 36) angeordnet, nämlich zur Ueberwachung des (reichs)gesetzlichen Verfahrens bei den Zoll- und Steuerämtern und bei den Directivbehörden der einzelnen Staaten, soweit von Reichssteuern die Rede ist.



über das dabei einzuhaltende Verfahren sind bis itzt nicht gegeben, somit die je nach der Beschaffenheit des Falles erforderlichen Maaßregeln ganz freigestellt, so ferne sie nur dem Zwecke entsprechen und durch denselben gefordert werden [1]).

c. Falls die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiete bedroht ist, hat der Kaiser das Recht jeden Theil desselben (mit Ausnahme Bayerns) in **Kriegszustand** zu erklären, und zwar bis zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes nach den Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851. Ob anderweitige Sicherheitsmaaßregeln vom Kaiser allein ausgehen können oder durch ein Reichsgesetz angeordnet werden müssen, hängt von ihrem sachlichen Inhalte ab. Ueber die Zuständigkeit der betreffenden Factoren der Reichsgewalt kann kein Zweifel sein, da die Vertheidigung der rechtlichen Existenz des Staates immer dessen oberstes und äußerstes Recht ist [2]).

d. Der Kaiser hat das Recht die **Reichsbeamten** zu ernennen, sie für das Reich beeidigen zu lassen und erforderlichen Falles ihre Entlassung zu verfügen. (Letzteres selbstverständlich unter Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Art. 18.) Dieses Alles aber in der Regel ganz selbstständig; nur in Beziehung auf die Ernennung von Controlebeamten beim Zoll u. s. w., sowie von Konsuln sind die betreffenden Bundesraths-ausschüsse mit Gutachten zu vernehmen, und werden die Mitglieder des Reichsoberhandelsgerichtes auf Vorschlag des Bundesrathes ernannt [3]).

1) Ob die frühere Bundesexecutions-Ordnung vom 3. August 1820, welche selbstverständlich itzt nicht mehr Gesetz ist, als Anhalt benützt werden will, ist somit zunächst dem Kaiser anheimgestellt.

2) Ueber die Sicherstellung des Reiches gegen innere Feinde s. oben Abh. II, S. 86 fg.

3) Die Zahl der **bürgerlichen** Reichsämter ist bis itzt nicht sehr bedeutend. Es gehören nämlich zu denselben nur: die Reichsgesandtschaften und Konsulate; das Reichsoberhandelsgericht; das Bundesamt für das Heimathwesen; die controlirenden Reichsbeamten bei den Zoll- und Ver-

3. Rechte gegenüber von den übrigen Factoren der Reichsgewalt.

Da der Kaiser nicht Inhaber einer angestammten oder sonst geschichtlich begründeten Staatsgewalt über das Reich ist, sondern an die Spitze des neuen Bundesstaates durch Vertrag und unter den Bedingungen desselben getreten ist, so ist auch von einem allumfassenden Regierungsrechte desselben und von einer Vermuthung, daß nur ausnahmsweise und mit beschränkender Auslegung anwendbar Rechte an andere Factoren des Staatswillens abgetreten seien, nicht die Rede. Diese haben auf derselben Grundlage des Vertrages die ihnen zugetheilten Rechte in Anspruch zu nehmen und jede ihrer Befugnisse ist nach den Worten der Verfassung und nach dem Zwecke der Bestimmung aufzufassen. Jedoch sind dem Kaiser als dem Träger des monarchischen Principes auch gegenüber von ihnen Rechte eingeräumt, welche sie so weit die Vorschriften gehen als seiner Gewalt untergeordnet erscheinen lassen.

a. In Betreff des Bundesrathes steht nämlich (nach Art. 12—15 der V.U.) dem Kaiser das Recht der Einberufung, Eröffnung, Verlegung und Schließung zu, und kann der Zusammentritt auch ohne gleichzeitige Sitzung des Reichstages stattfinden. Nur muß eine Einberufung alljährlich erfolgen, ebenso wenn sie von einem Drittheile der Stimmen verlangt wird; auch kann der Bundesrath nicht während der Dauer des Reichstages entlassen werden. — Den Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschäfte desselben steht dem vom Kaiser ernannten Reichskanzler zu, welcher seiner Seits wieder sich von einem jeden andern Mitgliede des Bundesrathes durch schriftliche Substitution vertreten lassen kann. Nur wenn diese Uebertragung

brauchssteuer-Aemtern; die Normal-Eichungs-Commission; die Post- und Telegraphen-Beamten. Das Schuldenwesen und die Rechnungs-Controle des Reiches werden vorläufig noch von preußischen Stellen besorgt.

an kein anderes preußisches Mitglied erfolgt, hat Bayern einen Anspruch auf den Vorsitz, jedoch auch wieder mit dem Rechte des Reichskanzlers unter den verschiedenen bayerschen Bevollmächtigten seinen Stellvertreter zu bezeichnen [1]). — Auch die einzelnen Ausschüsse des Bundesrathes können in den Zwischenzeiten der vollen Versammlung zur Wahrnehmung der ihnen obliegenden Geschäfte einberufen werden; zu selbstständigem Zusammentritte sind sie nicht berechtigt.

b. Gegenüber von dem Reichstage übt der Kaiser fast sämmtliche Rechte eines constitutionellen Monarchen aus. Auch hier steht ihm Berufung, Eröffnung, Vertagung und Entlassung zu, und zwar ohne Mitwirkung des Bundesrathes. Doch sind von der Verfassung gewisse Beschränkungen des willkürlichen Rechtes gegeben. Der Reichstag muß in jedem Jahre einberufen werden (Art. 13); eine wiederholte Einberufung steht aber in dem freien Willen des Kaisers. Vertagung findet während derselben Session nur einmal statt, und über eine Dauer von dreißig Tagen nur mit Zustimmung des Reichstages selbst (Art. 20). Eine Auflösung des Reichstages vor Ablauf der dreijährigen Legislaturperiode kann zwar nicht einseitig vom Kaiser ausgehen, sondern muß vom Bundesrathe beschlossen werden; allein die Zustimmung des Kaisers ist jeden Falles nöthig. Eine Neuwahl muß in solchem Falle innerhalb 60

---

1) Das Bayern hier, im Schlußprotocolle zum Versaillervertrage, Nro. IX, eingeräumte Vorrecht kann ohne Bedenken als ein kaum je zur Verwirklichung kommendes, somit als leere Höflichkeit erklärt werden. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß Preußen, welches 17 Mitglieder in den Bundesrath zu schicken berechtigt ist, jemals verhindert sein sollte, den Vorsitz zu führen. Die Verabredung hat also eigentlich keine andere practische Folge, als daß der Vorsitz nie an eine andere Bundesregierung, etwa die sächsische, württembergische u. s. w., delegirt werden kann, weil dann immer Bayern dazwischen zu treten berechtigt wäre. Ob dieß wohl die eigentliche Absicht des bayerschen Vertrages war? — Vgl. Thudichum, im Jahrbuche, S. 26, Anmerk. 2.

Tagen, der Zusammentritt des neuen Reichstages innerhalb 90 Tagen erfolgen (Art. 25); also auch rechtzeitig angeordnet werden. — Sämmtliche von der Reichsregierung an den Reichstag ergehenden Vorlagen werden im Namen des Kaisers (nicht des Bundesrathes) eingebracht (Art. 16).

4. Die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten.

Von großer Bedeutung und Ausdehnung sind die dem Kaiser in Betreff der Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten des Reiches eingeräumten Rechte, und zwar sowohl was die regelmäßige friedliche Ordnung der Verhältnisse zu den coexistirenden Staaten, als was die gewaltsame Durchführung der Rechte Deutschlands betrifft. Doch ist ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Arten von Rechten. In Betreff der ersteren ist nicht zu längnen, daß sie nicht durchweg so durchgreifend und einheitlich haben geordnet werden können, wie es der Natur der Sache entsprochen hätte und nicht nur der Kraft und Würde der Gesammtheit sondern auch dem wohlverstandnen Interesse der Gliederstaaten und ihrer Angehörigen angemessen gewesen wäre. Die Befugnisse zur Durchführung der Ansprüche des Reiches mittelst Anwendung von Gewaltmitteln sind dagegen reichlich und fast ohne Beschränkung zugemessen.

A. Die friedlichen Mittel.

„Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten" so lautet der allgemeine Satz der Verfassungs-Urkunde (Art. 11), welchem jedoch theils Anwendungen theils Modificationen beigefügt sind. — Anwendungen sind: daß es dem Kaiser zukommt, im Namen des Reiches Verträge mit fremden Staaten zu schließen; Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen; Konsuln zu ernennen. — Als Modificationen des kaiserlichen Rechtes aber erscheinen: die Zustimmung des Bundesrathes und des

Reichstages zu Verträgen über Gegenstände, welche nach der Verfassung in den Bereich der Reichsgesetzgebung fallen; die Bestellung eines Bundesraths-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten; die Fortdauer des activen und passiven Gesandtschaftsrechtes der Einzelstaaten; die Annahme von Konsulaten fremder Staaten für Einzelstaaten; einige Sonderrechte in Betreff des Abschlusses von Verträgen.

Hieraus und aus einigen gesetzlichen Einzelnbestimmungen ergeben sich aber nachstehende Sätze:

a. Oberstes Princip ist, daß die auswärtigen Angelegenheiten des Reiches in seiner Gesammtheit vom Kaiser geleitet werden und daß er gegenüber von fremden Staaten der alleinige Vertreter der Rechtsverhältnisse dieser Gesammtheit ist. Nur seine Handlungen und Erklärungen haben in auswärtigen Beziehungen, freundlichen sowohl als unfreundlichen, rechtliche Bedeutung für das Reich; und nur an ihn haben sich fremde Staaten in allen ganz Deutschland betreffenden Angelegenheiten zu halten [1]). Verhandlungen von ihrer Seite mit anderen Organen der Reichsgewalt, z. B. dem Bundesrathe, oder mit Einzelstaaten könnten nicht nur ein gültiges Ergebniß nicht haben, sondern wären schon an sich eine schwere Beleidigung des Kaisers und eine Läugnung der Reichsverfassung, also eine auf das schärfste zurückzuweisende Einmischung in die inneren Verhältnisse. Zu diesen Reichsangelegenheiten gehören übrigens nicht blos diejenigen Verhältnisse, welche Deutschland als politische Einheit betreffen, sondern überhaupt Alles, was verfassungs- und gesetzmäßig dem Reiche zu thun obliegt; wie denn z. B. der Schutz jedes einzelnen Deutschen dem Auslande gegenüber ausdrücklich (in Art. 3) von der Verfassung als

1) Mit Recht macht Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen, S. 33, darauf aufmerksam, daß an europäischen Congressen und Conferenzen nur das Reich sich betheiligen könne, eine Vertretung einzelner Staaten neben ihm unzulässig wäre.

Pflicht des Reiches erklärt ist. Beschränkungen dieses allgemeinen Rechtes des Kaisers könnten nur durch die Verfassung selbst oder durch nachträgliche (also mit der Zustimmung Preußens zu Stande gekommene) Verfassungs-Abänderungen festgestellt werden und wären rechtlich als Ausnahmen zu behandeln, also namentlich im Zweifel einschränkend zu erklären. — Daß das deutsche Reich das positive europäische Völkerrecht als verbindliche Norm anerkenne, somit auch der Kaiser in seiner Leitung der auswärtigen Angelegenheiten dasselbe zu beachten habe, ist zwar nicht ausdrücklich ausgesprochen; es kann aber kein Zweifel darüber bestehen. Diese Anerkennung ist eine Bedingung der Aufnahme in das europäische Staatensystem und eine unabweisbare Forderung der allgemeinen Gesittigung; überdieß spricht dafür, wenigstens mittelbar, die Fassung des Gesetzes, welches über die „völkerrechtliche" Vertretung des Reiches verfügt. Auch erkennen ja alle einzelnen Gliederstaaten, Preußen eingeschlossen, das Völkerrecht an, können somit als Gesammtheit sich ihm nicht entziehen.

b. In Betreff der Verhältnisse der Einzelstaaten als solcher zum Auslande enthält die Reichsverfassung keine Bestimmung. Hieraus ergiebt sich, daß dieser Theil der Hoheitsrechte nicht an die Reichsgewalt abgetreten ist, somit jeder Bundesstaat seine besonderen Angelegenheiten mit den betreffenden fremden Staaten unmittelbar und nicht blos durch Vermittlung des Kaisers verhandeln und ordnen kann; daß er Gesandte und sonstige Unterhändler zu bestellen und zu empfangen berechtigt ist; daß ihm auch der Abschluß von eignen Verträgen frei steht. Allein alles dieses kann nur geschehen unter genauer Beachtung der Stellung im Reiche und zu demselben und ist scharf begränzt durch die dem Kaiser ausschließlich übertragene Sorge für die Gesammtheit. Es steht daher dem Einzelstaate nicht zu, über Gegenstände, welche zu der verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung gehören,

irgend wie mit dem Auslande zu verhandeln; er darf auch in den ihnen verbleibenden Thätigkeitskreisen die vom Kaiser für die Gesammtheit beabsichtigten Maaßregeln nicht durchkreuzen: er muß jede Stellung und Handlung gegen das Ausland vermeiden, welche dem Reiche gegen dessen Willen eine Verbindlichkeit zum Schutze, damit schließlich vielleicht selbst zu einem Kriege, auflegen könnte. Eine Mißachtung dieser Verpflichtungen würde ein Einschreiten der Reichsgewalt und eine Zurückführung auf den verfassungsmäßigen Standpunct vollständig rechtfertigen. Also einer Seits eine Abmahnung an das sich verfehlende Bundesglied, nöthigen Falles selbst einen Executionsbeschluß; anderer Seits eine Hinweisung des betreffenden fremden Staates auf die rechtliche Sachlage und auf die dadurch für ihn bestehende Verbindlichkeit gegen das Reich und gegen den Kaiser. Daß hieraus sehr schwierige und selbst nachtheilige Verhältnisse entstehen können, ändert nichts an dem Rechte, erhöht aber allerdings in entsprechendem Maaße die Schuld eines verfassungswidrig handelnden Staates und zeigt die Mißlichkeit des bestehenden Zustandes. — Im Uebrigen ist es immerhin möglich, daß auch solche Verhältnisse eines Einzelstaates zum Auslande, welche unzweifelhaft in dessen Rechtssphäre fallen, unmittelbar zur Behandlung des Kaisers kommen. Einmal, wenn der betreffende Staat selbst die Angelegenheit beim Kaiser anbringt und um deren Erledigung durch das Reich bittet, eventuell den Schutz desselben in Anspruch nimmt. Die Berechtigung ja selbst die Verpflichtung einer solchen Vertretung ist unzweifelhaft, da sicherlich, wenn jeder einzelne Deutsche den Schutz des Reiches gegenüber von dem Auslande fordern kann, einem ganzen Bundesstaate ein gleiches Verlangen nicht abgeschlagen werden darf. Selbstverständlich ist freilich, daß der Kaiser die gegen den fremden Staat eingehaltene Stellung des hülfesuchenden Mitgliedes und seine Forderung an jenen gerechtfertigt finden muß. Zu einer Mittheilung der Angelegen-

heit an den Bundesrath besteht keine Rechtsverpflichtung, da der Kaiser die auswärtigen Verhältnisse im Zweifel selbstständig besorgt; dagegen mag wohl die Verstellung derselben zu einem Gutachten oder wenigstens einer Besprechung von der Klugheit gerathen sein wegen der etwa daraus sich ergebenden Verwicklungen mit dem fremden Staate. Zweitens aber ist es möglich, daß ein fremder Staat sich an den Kaiser mit dem Ansinnen einer Ausgleichung beziehungsweise einer Genugthuung in einem Streite mit einem Bundesgliede wendet. Eine rechtliche Verpflichtung zum Eingehen in einen solchen Antrag besteht, wenn die Angelegenheit in das Rechtsgebiet des fraglichen Mitgliedes gehört, weder für den Kaiser noch für den zunächst Betheiligten. Allein in den meisten Fällen wird die Uebernahme der Sache auf das Reich nur wünschenswerth für alle Theile sein. Durch eine rechtzeitige Thätigkeit kann für das Reich eine in der Ferne drohende Verwicklung leicht beseitigt werden; der in Anspruch genommene Staat aber vermeidet, wenn er im Unrechte ist, eine ihm doch bevorstehende und dann nur um so empfindlichere Zurechtweisung, im Rechte befindlich erwirbt er aber Schutz und Befreiung von lästiger Anmuthung. Deßhalb wäre denn auch wohl eine gesetzliche Vorschrift hier an der Stelle.

c. In Betreff der Verhandlungen über Verträge ist der Kaiser durch die Verfassung nicht beschränkt. Wohl aber ist bestimmt, daß der Abschluß, falls sie Gegenstände betreffen, welche durch die Verfassung der Reichsgesetzgebung zugewiesen sind, von einer Zustimmung des Bundesrathes abhängt, und dieselben Gültigkeit erst durch Zustimmung des Reichstages erlangen [1]). Daß sich nun aber das Recht des Kaisers zu Ver-

1) In Betreff der Gültigkeit eines in die betreffende Kategorie gehörigen Vertrages stellt Rönne, Verfass.Recht, S. 61, eine Theorie auf, welche den klaren Worten des Art. 11 der B.U. geradezu widerspricht. Es werden nämlich folgende Sätze behauptet: Die Verfassung stelle eine

handlungen und Abschließungen nicht auf diesen Kreis beschränkt, geht aus der angeführten Bestimmung selbst hervor, welche

---

vorhergehende Genehmigung des Reichstages nicht als Bedingung der Gültigkeit auf; es könne daher die Verweigerung der Zustimmung einen vom Kaiser abgeschlossenen Vertrag, an welchen er auch völkerrechtlich gebunden sei, rückwärts an sich nicht ungültig machen. Nur die Folge könne aus einer Verwerfung hervorgehen, daß der Vertrag unausführbar für den Kaiser werde, falls die Durchführung Geldmittel oder ein Gesetz verlange, welche der Reichstag zu verweigern unzweifelhaft berechtigt sei. Wenn der Kaiser auf der Ausführung beharre, so trete allerdings die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ein, welche jedoch zunächst, bei dem Mangel eines Verantwortlichkeits-Gesetzes, nur eine moralische sei. Dieß Alles muß als unrichtig bezeichnet werden. 1. Die Verfassung sagt: „zur Gültigkeit [der unter die angeführte Bestimmung fallenden Verträge] ist die Genehmigung des Reichstages erforderlich". Nichts kann unzweideutiger sein. Ob diese Genehmigung vor oder nach der Ratification des Kaisers verlangt wird, ist ganz gleichgültig; auch in dem letzteren Falle ist der Vertrag ungültig, wenn der Reichstag nicht zustimmt. Will sich der Kaiser der Unannehmlichkeit einer Ungültigkeits-Erklärung nach einer bereits von ihm vollzogenen Ratification nicht aussetzen, so steht ihm immer frei, vor dieser seiner definitiven Anerkennung den abgeschlossenen Vertrag dem Reichstage vorzulegen; und es kann sogar ohne Bedenken der Satz aufgestellt werden, daß die Verfassung ein solches Verfahren als selbstverständlich voraussetze, somit seine Unterlassung ein schwerer, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers belastender Fehler sei. 2. Wenn eine Regierungshandlung ungültig ist, so ist sie allerdings auch rechtlich unvollziehbar; allein nicht blos in der von Rönne angenommenen Beschränkung, daß eine auf Grund derselben verlangte Verwilligung zu Geldmitteln oder Zustimmung zu einem Gesetze von der Volksvertretung verweigert werden kann, sondern unbedingt und in aller und jeder Beziehung. Es darf die Regierung dann auch keine ihr an und für sich formell zustehende Maaßregel zur Durchführung treffen, also keineswegs „mit allen ihr zu Gebote stehenden gesetzlichen Mitteln den Vollzug bewirken". Dieß wäre einfach Verfassungs-Verletzung. 3. Es ist unrichtig, daß der Kaiser völkerrechtlich durch die von ihm gegebene Ratification eines ungültigen Vertrages gebunden sei. Eine Verabredung, welcher eine gesetzliche nothwendige Bedingung fehlt, ist rechtlich gar nicht vorhanden, und alle im Verlaufe der Verhandlungen etwa ertheilten einseitigen Zusagen haben keine verpflichtende Bedeutung von dem Augenblicke der formellen Constatirung jenes Mangels an. Einer neuen Verhandlung zur Wiederauflösung bedarf es also gar nicht. Die Sachlage ist einfach dem gegenseitigen Ver-

auch andere Arten von Verträgen voraussetzt, für welche die kaiserliche Genehmigung (natürlich unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers) stillschweigend als genügend angenommen ist. Nur muß allerdings der Inhalt und Zweck eines Vertrages innerhalb der Aufgaben des deutschen Bundesstaates liegen. Diese (Schutz des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, so wie Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes) sind allerdings weit gesteckt; allein es läßt sich doch gar Mancherlei denken, was nicht unter eine dieser Kategorieen gebracht werden kann. In einem solchen Falle wäre die Berechtigung zu einem Abschlusse durch eine vorangehende Erweiterung der Verfassungs-Zuständigkeit bedingt. — Ob die Durchführung eines rechtsgültig zu Stande gebrachten Vertrages schon im Verordnungswege vorgenommen werden kann, oder ob eine Mitwirkung der übrigen Factoren der Reichsgewalt zur Aufnahme einer entsprechenden Ausgabe in den Reichshaushaltungs-Etat beziehungsweise zu einem Gesetze erforderlich ist, hängt von dem Inhalte der Vereinbarung ab.

d. Dem Kaiser steht grundsätzlich das active und das passive Gesandtschaftsrecht für das Reich und die Ernennung der Reichs-Konsuln zu; doch sind einige Modificationen und Beschränkungen beigefügt. -- In Betreff der Annahme fremder Gesandtschaften bestehen keine besonderen Bestimmungen. Es

tragslustigen mitzutheilen um ihn nicht im Zweifel über die Thatsache zu lassen. Im Uebrigen kann in dem vorliegenden Falle nicht einmal von einer verletzenden Irreführung des fremden Staates die Rede sein. Daß ein mit dem Kaiser ganz fertig unterhandelter und selbst von ihm (unvorsichtigerweise) ratificirter Vertrag noch rechtlich hinfällig werden kann, ist in der Reichsverfassung mit deutlichen Worten ausgesprochen; dieß konnte und mußte auch der fremde Staat wissen. 4. In Ermangelung eines Verantwortlichkeits-Gesetzes kann der Reichskanzler allerdings bis itzt keinem rechtlichen Verfahren unterworfen werden; allein seine Verantwortlichkeit ist deßhalb doch nicht blos eine *moralische*. Es giebt im constitutionellen Staate auch eine politische; und diese ist sogar in der Regel die bei weitem wirksamere.

ist somit namentlich auch lediglich Sache des Kaisers, durch Annahme eines Gesandten einen neu entstandenen Staat und eine in Folge innerer Bewegungen neu gegründete Regierung im Namen des Reiches anzuerkennen. Eben so steht dem Kaiser die Bestellung jeder Art von Gesandtschaften im Auslande für das Reich und die Ernennung des Personales unbeschränkt zu, vorbehaltlich der Verwilligung der Geldmittel im Budget. Bei der Größe des deutschen Reiches und der kaiserlichen Würde seines Vertreters ist die Ernennung auch von Botschaftern, wo sie für dienlich erachtet wird, nicht zu beanstanden. — Das Gesandtschaftsrecht des Reiches ist übrigens in so ferne nicht durchgreifend und ausschließlich, als es den einzelnen Gliederstaaten immer noch zusteht Gesandte fremder Mächte zu empfangen und ihrer Seits bei solchen zu beglaubigen, selbst da, wo Reichsgesandtschaften bestehen. Von einer Berechtigung zur Einmischung in Reichsangelegenheiten ist freilich keine Rede, und haben sich diese Sondergesandtschaften strenge auf die Angelegenheiten ihrer eigenen Länder zu beschränken; allein immerhin ist hier die Schonung der Hoheitsrechte der Mitglieder sehr weit ausgedehnt. Dieses anomale Verhältniß ist aber noch besonders bestätigt und gekräftigt durch eine Uebereinkunft mit Bayern [1]), nach welcher an den Orten, an welcher ein bayerischer Gesandter neben einem Reichsgesandten besteht, ersterer in Verhinderungsfällen den letztern zu vertreten berufen ist, dagegen auch verpflichtet sein soll, dem Reichsgesandten bei allgemeinen deutschen Interessen Beihilfe zu leisten, wogegen denn Bayern ein Abzug an seinem Beitrage zu den Reichsgesandtschaftskosten an solchen Orten zugestanden ist, weil die Vertretung bayerischer Interessen hier der Reichsgesandtschaft nicht obliege [2]). Daß actives und passives Ge-

1) S. Schlußprotocoll zum Versailler Vertrag vom 23. Nov. 1870, Nro. VII und VIII.

2) Ueber diese kläglichen Bestimmungen das Erforderliche zu bemerken,

sandtschaftsrecht zwischen dem Reiche und dessen Gliederstaaten nicht besteht, ist selbstverständlich; es fehlt hierzu eben so wohl die rechtliche Grundlage der gegenseitigen Unabhängigkeit, als bei dem Bestehen des Bundesrathes an einem practischen Bedürfnisse. Dagegen mögen immerhin die einzelnen Gliederstaaten, mit Einschluß Preußens, gegenseitig Gesandte schicken und empfangen zur Besorgung ihrer besonderen Angelegenheiten. Da die Unterordnung der Bundesstaaten unter das Reich, gleichgültig itzt ob folgerichtig oder nicht, auf das Gesandtschaftswesen keine Anwendung findet, so mögen auch in diesen Nachbarschaftsverhältnissen die Formen des diplomatischen Verkehres weiterhin gebraucht, dann aber auch die Kosten getragen werden. — Hinsichtlich der Konsulate ist zu unterscheiden zwischen der Bestellung dieser Klasse von Agenten im Auslande und ihrer Annahme innerhalb der Reichsgränzen. — In ersterer Beziehung ist das Recht des Kaisers unbeschränkt in sachlicher Beziehung; nur er kann die Errichtung von Reichskonsulaten beschließen

---

wird sich weiter unten Platz finden. Hier zunächst nur die Bemerkung, daß das Recht Bayerns auf eine Vertretung der Reichsgesandten „in Verhinderungsfällen" sich nur auf den Fall einer besetzten Gesandtschaftsstelle bezieht, also bei einer vorübergehenden Unfähigkeit zur Selbsterfüllung der Geschäfte durch Krankheit, Abwesenheit u. s. w., nicht aber auch auf die interimistische Versehung einer durch Tod oder Abberufung erledigten Gesandtschaft. In einem solchen Falle steht dem Kaiser unzweifelhaft das Recht zu, die Reichsgesandtschaft durch einen von ihm ernannten Geschäftsträger bis zur regelmäßigen Wiederbesetzung versehen zu lassen. Ein solcher ist nach allgemein anerkanntem völkerrechtlichen Gebrauche chef de mission, somit keine Verhinderung in der Geschäftsbesorgung vorhanden. Am wenigsten kann von einem Eintreten des bayerschen Gesandten die Rede sein, wenn nach dem Willen des Kaisers die Reichsgesandtschaft ganz aufgehoben oder wenigstens auf unbestimmte Zeit unterbrochen werden soll. Unmöglich kann Bayern berechtigt sein, gegen den Willen des Kaisers, welcher das Reich völkerrechtlich zu vertreten hat, eine Reichsgesandtschaft fortzusetzen, damit aber die von diesem für nöthig gefundenen Maaßregeln zu durchkreuzen.

und sie besetzen. Aber über die persönlichen Ernennungen ist der Bundesraths-Ausschuß für Handel und Verkehr mit einem Gutachten zu vernehmen, und ist selbstverständlich die Verwilligung der Geldmittel im Budget vorbehalten. Landeskonsulate dürfen im Amtsbezirke von Reichskonsuln nicht neu bestellt werden, und die bereits bestehenden hören auf, sobald der Bundesrath anerkennt, daß die Einzelninteressen aller Bundesstaaten durch die Reichskonsulate gesichert seien. Um diesen Zustand herbeizuführen hat sich der Kaiser verbindlich gemacht, Konsuln zu ernennen, wo es die Verhältnisse auch nur eines einzelnen Bundesstaates verlangen. — Anders verhält es sich mit der Annahme von Konsuln fremder Staaten. Hier liegen die Dinge sehr zweifelhaft. Einer Seits ist kein Grund vorhanden, warum die völkerrechtliche Vertretung des Reiches durch den Kaiser nicht auch auf die Anerkennung von fremden Konsuln ausgedehnt sein könnte. Andere Bundesstaaten haben unbedenklich ihren Centralgewalten diese Befugniß eingeräumt und sehen darin keinen unzulässigen Eingriff in die Territorialrechte der einzelnen Gliederstaaten. Anderer Seits enthält die Reichsverfassung keine Zutheilung eines solchen Rechtes, vielmehr bezieht sie die Bestimmung des Art. 56 unzweifelhaft nach Wortausdruck und Satzverbindung nur auf die Bestellung von deutschen Konsuln im Auslande. Sodann ist thatsächlich kein fremder Konsul beim Reiche bestellt und vom Kaiser anerkannt, während seit der Gründung des Reiches nicht nur die früher schon in den Einzelstaaten vorhanden gewesenen fremden Konsulate ungehindert fortbestehen, sondern auch zahlreiche Fälle von Anerkennung neu ernannter Konsuln dieser Art ohne Einspruch von Seiten des Reiches vorgekommen sind. Es ist also wohl ein Gewohnheitsrecht in der Bildung begriffen, nach welchem die Annahme fremder Konsuln nicht Sache des Kaisers sondern der einzelnen Territorialstaaten ist. Ob dieß als folgerichtig

und zweckmäßig anerkannt werden muß, ist freilich eine andere Frage [1]).

β. Gewaltsame Mittel.

Für Fälle, in welchen die Anwendung friedlicher Mittel nicht ausreicht zur Wahrung der Rechte und Interessen des Reiches, sondern zur Vertheidigung gegen drohende Vergewaltigung oder zur endlichen Durchsetzung begründeter Forderungen Zwangsmittel angewendet werden müssen, sind dem Kaiser nachstehende Rechte zugetheilt.

a. Zunächst ist ihm, in Art. 11 der V.U., die Eingehung von Bündnissen mit anderen Mächten gestattet, und zwar ohne Beschränkung hinsichtlich der Zeit, des Gegenstandes der Verabredung und der gemeinschaftlich vorzunehmenden Maaßregeln. Es können also, so weit dieß völkerrechtlich gestattet ist, sowohl Offensiv- als Defensiv-Bündnisse abgeschlossen, Zusagen auf bestimmte Hülfe oder auf Einsetzung der ganzen Kraft gegeben und erworben werden. Auch ist für diese Art von Verträgen keine Zustimmung der andern Factoren der Reichsgewalt vorgeschrieben. Nur wenn die Leistung von Subsidien an einen fremden Staat verabredet werden wollte, bedürfte es entweder eines besonderen Finanzgesetzes oder einer Aufnahme in das Budget, also einer Zustimmung des Bundesrathes und des Reichstages.

b. Daß dem Kaiser die Anwendung von Retorsionen und Repressalien, als erster Grade des Zwanges gegen eine verletzende fremde Macht, gestattet sei, ist zwar nicht ausdrücklich in der Verfassung ausgesprochen; es kann aber das Recht dazu

1) Ausführliche Angaben über die die Bestellung und Geschäftsführung der Reichskonsulate regelnden Gesetze und Verordnungen s. bei Rönne, Verfass.Recht, S. 122 fg. — In Betreff der Reichsgesandtschaften bestehen keine besonderen Bestimmungen; es verbleibt also bei den üblichen allgemeinen Grundsätzen des europäischen Völkerrechtes.



einem gegründeten Zweifel nicht unterliegen. Es sind dieß Maaßregeln, welche das europäische Völkerrecht gestattet und die in der völkerrechtlichen Vertretung des Reiches enthalten sind. Einer Zustimmung vom Bundesrath und Reichstag bedarf es nicht, da diesen ein die freie Thätigkeit beschränkendes Recht nicht zugesprochen ist, es auch in dem Wesen dieser Maaßregeln liegt, daß sie, als gegen Auswärtige gerichtet und die Rechtsverhältnisse der eigenen Staatsgenossen nicht berührend, kein Gesetz zu ihrer Vollziehbarkeit voraussetzen.

c. Ebenso steht dem Kaiser unbestreitbar das, allerdings ebenfalls nicht ausdrücklich erwähnte, unbeschränkte Recht der Abbrechung des diplomatischen Verkehres zu, falls er von der Anwendung dieses Mittels die Vermeidung des äußersten Schrittes, des Krieges, erwartet oder wenigstens den vollen Ernst der Sachlage darzulegen gewillt ist. Eine solche mag dann aber entweder nur als Abberufung der eigenen Gesandtschaft oder auch in der herberen Form der Wegsendung der Bevollmächtigten des fremden Staates angewendet werden. Als selbstverständlich erscheint dabei, daß diejenigen Einzelstaaten, welche etwa bisher durch eine eigene Gesandtschaft, neben der Reichsgesandtschaft, mit der itzt in Streit gerathenen fremden Regierung in Verbindung standen, sich dem vom Kaiser für das Reich angeordneten Schritte alsbald anzuschließen haben. Ihre abgesonderte Vertretung im Auslande kann lediglich ihre particularen Verhältnisse zum Gegenstande haben, aber niemals die Maaßregeln des Reiches durchkreuzen, und berechtigt sie also zu keiner von dessen Vorgehen verschiedenen Stellung. Ist es doch, freilich überflüssiger- aber doch ausdrücklicherweise, in dem Vertrage mit Bayern festgestellt, daß seine Sondergesandtschaften in allen Fällen, in welchen dieß zur Geltendmachung allgemein deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein werde, den Reichsgesandten Beihülfe zu leisten haben.

d. Der Befehl zur kriegsbereiten Aufstellung des

Heeres im Ganzen oder in beliebigen einzelnen Theilen, so wie zur Ausrüstung der Flotte, geht vom Kaiser aus, und nur von ihm. Demselben muß unbedingt Folge geleistet werden [1]).

e. Endlich erfolgt auch der letzte Schritt, die Kriegserklärung, durch den Kaiser. Doch ist hier die Zustimmung des Bundesrathes für erforderlich erklärt, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolge (Art. 11 der V.U.). Nicht erwähnt ist das selbstverständige Recht des Kaisers, die bei Führung eines Krieges üblichen oder sich als nothwendig erweisenden Maaßregeln anzuordnen, so z. B. die Abbrechung alles Verkehres mit dem Feinde, die etwaige Ausweisung seiner Landesangehörigen, die Anordnung von Blokaden fremder oder die Schließung eigener Häfen, die Ueberwachung von Reisenden u. s. w. Es bedarf hierzu auch keiner förmlichen Gesetze, selbst wenn eine solche Maaßregel die Reichsangehörigen mit trifft, denn es sind alle diese Anordnungen nur Folgerungen aus einer verfassungsmäßigen Handlung, der Kriegserklärung. — Daß sich jeder Bundesstaat einer gesetzlich erfolgten Kriegserklärung zu fügen und alle seine militärischen Pflichten zu erfüllen hat, auch wenn er mit der vorangegangenen Leitung der politischen Angelegenheiten nicht einverstanden war, etwa im Bundesrathe gegen die Kriegserklärung stimmte, bedarf nicht erst eines Beweises. Der Kriegszustand ist eine gesetzlich herbeigeführte Maaßregel, welche für sämmtliche Reichsangehörige rechtsverbindlich ist. Von einer Neutralität eines Bundesstaates kann also keine Rede sein; ein Versuch zu einer solchen wäre Verletzung einer bundes-

1) Die in dem Vertrage mit Bayern vom 23. Nov. 1870, § 7, zugestandene Ausnahme, daß die Kriegsbereitschaft des bayerschen Contingentes durch den König angeordnet werde auf Veranlassung des Kaisers, ist bloße Formsache. Es muß geschehen und zwar in der in der allgemeinen Heerordnung vorgeschriebenen Frist. Vergl. Thudichum, in Holtzendorff's Jahrbuch für 1870, Seite 68, Anmerk. 1.

mäßigen Pflicht und würde die Verhängung einer Execution zur Folge haben. Eben so wenig kann aber auch, um dieses gelegentlich zu bemerken, ein Einzelnstaat sich bei einem Kriege zwischen zwei auswärtigen Staaten betheiligen, welchem das Reich fremd geblieben ist. Nur dem ganzen Reiche steht nach erfolgter Erklärung des Kaisers und Zustimmung des Bundesrathes die Betheiligung an einem Kriege zu, und da kein am Reiche Theil nehmender Staat auch außerhalb desselben Besitzungen hat, so kann auch keiner als selbstständige europäische Macht auftreten [1]). — Daß der Reichstag befugt sei, die zur Führung eines von Kaiser und Bundesrath beschlossenen Krieges nothwendigen Geldmittel zu verweigern, mag rechtlich behauptet werden [2]); thatsächlich kann er jedoch ein solches Recht nicht ausüben, ohne die Ehre und die Sicherheit des Reiches, vielleicht dessen ganze Zukunft, der offenbarsten Gefahr auszusetzen. Die für ihn entstehende Zwangslage ist jedoch um so leichter zu ertragen, als sie nicht die Folge einer Willkühr, sondern vielmehr der verfassungsmäßig dem Kaiser, beziehungsweise dem Bundesrathe, übertragenen selbstständigen Behandlung der auswärtigen Angelegenheiten ist. Wenn in Folge einer Verweigerung des Reichstages der Kaiser sich zu anderweitiger Herbeischaffung der nöthigen Geldmittel, z. B. durch Anlehen, entschließen würde, so wäre allerdings der Reichskanzler hierfür verantwortlich, allein er könnte bei Nachweis der Nothwendig-

---

1) S. Rönne, Verf.Recht, S. 63.

2) Wenn Rönne, a. a. O. sich auf die streng rechtliche Beantwortung der Frage beschränkt, so vergißt er, daß im Staatsleben nicht blos juristische, sondern auch politische und sittliche Folgerungen ihre Bedeutung haben. Jeden Falles dürfte die Ansicht zu bestreiten sein, daß ein Reichskrieg mit den im Reichs-Haushaltungs-Etat verwilligten Geldern geführt werden könne. Diese sind nicht zum Kriegführen sondern zur Erhaltung des Heeres im Frieden bestimmt, und ihre Verwendung zum Kriege wäre nicht weniger eine Verletzung des Bewilligungsrechtes des Reichstages, als eine einseitige Schuldenaufnahme.

keit der formell ungerechtfertigten Handlung mit Fug auf Lossprechung hoffen.

f. Die Beendigung des Krieges durch einen Friedensschluß steht dem Kaiser ausschließlich zu (Art. 11). — Somit ist sowohl ein einseitiger Rücktritt eines Bundesgliedes vor dem Reichsfriedensschlusse als eine einseitige Weiterfortführung des Krieges nach demselben außer Frage. Der abgeschlossene Vertrag ist gegenüber von dem fremden Staate rechtsverbindlich für das Reich und es hat die ihm etwa zur Last fallenden Leistungen zu erfüllen. Ob die in Folge hiervon nothwendigen Maaßregeln schon durch Verordnungen und sonstige Regierungshandlungen getroffen werden können, oder ob hierzu Gesetze, beziehungsweise Aufnahmen in den Reichs-Haushaltungs-Etat, erforderlich sind, hängt von der Natur der zu treffenden Bestimmungen ab.

Der durch den Beitritts-Vertrag mit Bayern ins Leben gerufene, durch eine spätere Bestimmung auf sechs Mitglieder vermehrte Bundestags-Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten ist eine bis itzt noch wenig entwickelte Anstalt. Zunächst kann über dieselbe nur Folgendes bemerkt werden. Daß er zu keinen in die Rechte des Kaisers auf Leitung der auswärtigen Angelegenheiten unmittelbaren Einfluß übenden Beschlüssen ermächtigt ist, unterliegt keinem Zweifel; wohl aber kann er, nach eignen Erklärungen des Bundeskanzleramtes, die ihm zukommenden Mittheilungen dazu benützen, Bemerkungen und Vorstellungen an den Kaiser oder Berichte an den Bundesrath zu machen, welcher letztere dann in seiner Zuständigkeit vorgehen mag. Wie weit und wann der Ausschuß von politischen Vorfällen und von begonnenen Verhandlungen in Kenntniß zu setzen ist, hängt in Ermanglung näherer Bestimmungen unzweifelhaft von dem Kaiser, beziehungsweise vom Reichskanzler, ab, und es läßt sich immerhin denken, daß einzelne Angelegenheiten mehr Geheimniß erfordern, als daß sie selbst in diesem engeren Kreise

von Bevollmächtigten einiger Bundesstaaten mitgetheilt werden können, oder daß eine schwebende Verhandlung erst bis zu einem gewissen Puncte geführt sein muß, ehe eine Veröffentlichung räthlich und unschädlich ist. Vielleicht wird von Seiten des fremden Staates vorläufige Geheimhaltung ausbedungen. Allein im Großen und Ganzen geht der Zweck der Anstalt dahin, die in dem Ausschusse vertretenen größeren Bundesregierungen fortlaufend und rechtzeitig von dem Stande der äußern Politik in Kenntniß zu erhalten; Verschweigungen und Verzögerungen müssen also Ausnahmen sein und durch die Sachlage vollständig gerechtfertigt werden können. Erst eine längere Erfahrung wird lehren, ob und welche practische Bedeutung die ganze Einrichtung hat.

5. Der Oberbefehl über Landheer und Flotte.

Eine der ersten, wo nicht die erste Aufgabe der Neugestaltung Deutschlands war die Herstellung einer allen Schutz- und Trutzzwecken genügenden Kriegsmacht zu Land und zur See. Demgemäß wurde die gesammte Kriegsmarine als eine einheitliche, dem ganzen Reiche gemeinsame Anstalt erklärt; das Landheer aber ebenfalls einer, auf der Grundlage der preußischen Heerordnung ruhenden, Einheit in Dienstpflicht, Organisation, Ausbildung, Bewaffnung und Verwaltung möglichst nahe geführt. Allerdings ist letzteres nicht vollständig erreicht, und zwar in doppelter Beziehung. Einmal besteht das deutsche Heer immer noch in Contingenten der einzelnen Bundesstaaten, welche durch die Landesbehörden gebildet und dann, in nicht ganz gleichartiger Weise, dem Reiche zur Verfügung gestellt werden. Die von den kleineren Staaten, von Baden abwärts, zu stellenden Truppen sind zwar in Folge einer Reihe von Einzelnverträgen allmählig ganz aufgenommen worden in das preußische Heer; aber sie sind doch nicht ganz von ihren Heimathstaaten abgelöst; auch ist Braunschweig bis itzt nicht in

dieses Verhältniß getreten. Sodann und hauptsächlich haben sich Bayern, Sachsen und Württemberg in verschiedenem Maaße Sonderstellungen ausbedungen. Ihre Truppen bilden in sich abgeschlossene Bestandtheile des Reichsheeres unter der nächsten Militärhoheit der Landesfürsten, welchen auch die Ernennung der Offiziere zusteht. Es geschieht durch Inspectionen u. s. w. das Mögliche um die Nachtheile dieser Sonderstellung zu beseitigen; allein es ist doch, namentlich in Betreff Bayerns, das Wünschenswerthe noch keineswegs erreicht.

Es ist nicht die Absicht, die höchst zahlreichen Verträge, Gesetze und Verordnungen aller Art, welche zur Ordnung dieses Zustandes ergangen sind, hier anzuführen und zu erörtern [1]), da sie doch in der Hauptsache nur technischen Inhaltes sind; ebenso ist der Zukunft zu überlassen, wie sich die in der Reichsverfassung in Aussicht gestellte künftige allgemeine Kriegsdienstordnung und die ebenfalls nach Ablauf der gegenwärtigen Uebergangszeit neu zu bestimmende finanzielle Beitragspflicht der einzelnen Bundesstaaten gestalten wird: wohl aber sind die Rechte genau anzugeben, welche dem Kaiser persönlich in Beziehung auf Heer- und Kriegswesen zustehen.

a. Der Kaiser führt in Krieg und Frieden den Oberbefehl über die gesammte Landmacht des Reiches. Alle deutsche Truppen sind verpflichtet seinen in dieser Eigenschaft ertheilten Befehlen unbedingte Folge zu leisten und es ist diese Verpflichtung in den Fahneneid aller Truppen, auch der abgesonderte Bestandtheile bildenden, aufzunehmen. (Art. 63 und 64 der V.U.) — Entgegengesetzte Befehle der Landesherrn wären somit nicht nur ungültig für die betreffenden Truppen, sondern auch als Verletzungen verfassungsmäßiger Pflichten zu ahnden, und es wären zweifellos Maaßregeln zur Verhinderung so gefährlichen,

---

1) S. hierüber die sehr vollständigen Angaben bei Rönne, Verf.-Recht, S. 64 fg.

für die dadurch betroffenen Truppen höchst peinlichen Verhaltens vollauf gerechtfertigt.

b. Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Eintheilung der Contingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr, und hat das Recht und die Pflicht dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppentheile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Commando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualification der Offiziere hergestellt und erhalten wird. (Art. 63.)

c. In diesen Beziehungen ist der Kaiser berechtigt, sich jeder Zeit durch Inspectionen von der Verfassung der einzelnen Contingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen. (Art. 63.) In Betreff Sachsens und Württembergs ist besonders bestimmt, daß die bei Gelegenheit solcher Inspectionen bemerkten sachlichen und persönlichen Mißstände den betreffenden Landesherrn mitgetheilt werden, welche dieselben abzustellen und von dem Geschehenen dem Kaiser alsbald Anzeige zu machen haben. Mit Bayern hat der Kaiser in Betreff der jeweiligen Inspectionen und des Ergebnisses derselben sich ins Benehmen zu setzen.

d. Der Kaiser hat das Recht innerhalb des Reichsgebietes die Garnisonen zu bestimmen (Art. 63). Auf Bayern findet dieses in Friedenszeiten keine Anwendung; auf die übrigen Bundesstaaten nur unter verschiedenerlei Beschränkungen [1]).

e. Ebenso steht es dem Kaiser, und nur ihm, zu, die kriegsbereite Aufstellung (Mobilisirung) eines jeden Theiles des Reichsheeres anzuordnen (Art. 63); deßgleichen die Erklärung eines jeden Theiles des Reichsgebietes in Kriegsstand, unter Anwendung des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 bis zur Er-

1) S. das Nähere über diese Modificationen bei **Rönne**, a. a. O., S. 69.

lassung eines eigenen Reichsgesetzes (Art. 68). — Letzteres findet auf Bayern zunächst keine Anwendung.

f. Der Kaiser ernennt die Höchstcommandirenden aller Contingente und alle Festungscommandanten, welche beide ihm den Fahneneid zu leisten haben. Die Ernennung von Generalen innerhalb der Contingente bedarf der Zustimmung des Kaisers. Derselbe kann Offiziere aus allen Contingenten auswählen zur Besetzung von Stellen im Reichsdienste sei es im preußischen Heere sei es in andern Contingenten (Art. 64). — Diese Bestimmung findet auf Bayern keine Anwendung, auf Württemberg eine beschränkte.

g. Dem Kaiser steht die Errichtung von Festungen innerhalb des Bundesgebietes zu. Außerordentliche Summen hierfür werden im Reichs-Budget beantragt (Art. 65). — Mit Bayern besteht hinsichtlich der in seinem Gebiete liegenden Festungen eine besondere Verabredung.

h. Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter preußischem Oberbefehle. Dem Kaiser steht die Organisation und Zusammensetzung derselben zu, ebenso die Ernennung der Offiziere und Beamten. Der Kieler und der Jadehafen sind Reichskriegshafen. (Art. 53 und 55.)

Die Bestimmungen der Reichsverfassung und der sie modificirenden Beitritts-Verträge der süddeutschen Königreiche über die Stellung und die Rechte des Kaisers sind sehr wohl geeignet, vielfache Erwägungen anzustellen. Daß dieselben keineswegs alle zustimmend oder blos erläuternd, sondern zum bedeutenden Theile wesentlich kritisch sein können, ist allerdings zunächst Folge der bundesstaatlichen Verfassung des Reiches, welche nur eine getheilte Uebertragung nothwendiger Regierungsrechte an die Gesammtheit und an den an der Spitze derselben stehenden Gewalthaber gestattete; die daraus entstehenden Mängel sind aber unzweifelhaft noch gesteigert und vermehrt worden

durch die Einräumungen an eigenartige Gesinnungen, um deren Preis jene Beitritte erkauft werden mußten und welche denn namentlich die mit besonderem Widerwillen angesehene Unterordnung unter ein persönliches Reichsoberhaupt abzuschwächen oder wenigstens zu verstecken bestimmt waren. Daß dadurch nicht nur der Gesammtheit geschadet, sondern auch den eigenen Ländern mancher und längst ersehnter Gewinn aus der Einheit verkümmert wurde, überdieß die eigene Stellung, zu deren Wahrung aus eigenen Kräften doch die Mittel fehlen, an Sicherheit und Schutz verlor, kam leider nicht in Betracht. Es ist zu hoffen, ja es ist wahrscheinlich, daß mit der Zeit Erfahrung und richtigere Einsicht eines neuen in den itzigen Zuständen herangewachsenen Geschlechtes zu allmähliger Verwischung dieser Abschwächungen der Centralgewalt führen werden; allein es wird eine solche Umwandlung voraussichtlich nicht so schnell sich vollziehen, als zu wünschen wäre. Doch hat immerhin dieses gespannte Verhältniß auch eine gute Seite. Es nöthigt nämlich die deutschen Kaiser fort und fort durch persönliche Tüchtigkeit, sachgemäße Thätigkeit und unbestreitbaren guten und festen Willen sich der schwierigen Stellung würdig zu zeigen und auf diese Weise den moralischen Einfluß bei der ganzen Nation zu erhalten, welcher ihnen nicht durch angestammtes Gewohnheitsgefühl zufällt. Wenn namentlich die Thatsachen nachhaltig beweisen, daß bei ihnen keine unrichtige Bevorzugung des unmittelbar unterstehenden Staates besteht, sondern sie in großartigem Sinne das Wohl des gesammten Deutschlands fördern und der Eigenart sowie den besonderen Bedürfnissen aller Bestandtheile des ganzen Reiches gerecht sind: so können sie unbesorgt selbstsüchtigen und engen Particularismus unbeachtet lassen und seinem allmäligen Absterben zusehen. Dann ist ihnen auch, falls dieses ja nöthig sein sollte, bei einem kräftigen Auftreten gegen ungerechtfertigte Ausschreitungsversuche desselben Erfolg und Zustimmung in Aussicht. Die Kaiserkrone will

nicht blos getragen, sondern auch verdient sein. Es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß ein aus Monarchieen bestehender Bundesstaat mit monarchischer Spitze eine neue und gewagte Einrichtung ist; allein eine glückliche Durchführung darf nicht für unmöglich erklärt und entweder baldiger Wiederzerfall oder Verwandlung in einen Einheitsstaat in Aussicht gestellt werden. Daß eine persönliche oberste Gewalt sich wohl verträgt mit dem Wesen eines Bundesstaates zeigt Nord-Amerika; und wenn hier die durch eine Erwählung erwiesenen oder wenigstens von einer überwältigenden Mehrheit angenommenen hervorragenden Eigenschaften die Handhabung der Centralgewalt durch Einen Mann ermöglicht, so kann und muß dieß im deutschen Reiche durch ebenfalls unbestreitbare eigene Tüchtigkeit des Kaisers bewerkstelligt werden [1]).

---

1) Held, Verfassung, S. 89 fg., sucht ausführlich nachzuweisen, daß das Kaiserthum in auffallendem Maaße unfertig und in sich widerspruchsvoll sei. Das rechtliche Subject aller verfassungsmäßig bestehenden Hoheitsrechte sei das Reich. Zu diesem gehöre zwar der Kaiser, allein er sei es nicht, und auch nicht persönlicher Souverän desselben, sondern es stehe ihm nur das Bundespräsidium zu. Alle seine Verfügungen werden im Namen des Reiches erlassen; die ihm zustehenden Rechte seien auch nicht von der Art, daß sie nicht nöthigenfalls von einem Präsidenten, wie in Nordamerika, ausgeübt werden könnten. Auf der andern Seite könne und solle er auch nicht Unterthan sein; eine große Anzahl von Zuständigkeiten und Handlungen des Kaisers haben einen wesentlich monarchischen Charakter. Somit sei er weder Souverän noch Unterthan des Reiches; die Unfertigkeiten des Kaiserthums schaden dem Bundespräsidium und umgekehrt. Ein solcher Zustand könne auf die Dauer nicht bestehen; entweder müsse ein wahrhaft und vollständig monarchisches Kaiserthum hergestellt werden, oder ein föderalistisch-republikanisches Präsidium. Jenes sei das wünschenswerthere; man dürfe sich aber nicht verhehlen, daß durch eine solche Veränderung alle andern Einrichtungen und Grundlagen des Reiches wesentlich alterirt würden. So müßte die Souveränetät der Bundesfürsten gänzlich wegfallen; könnte der Bundesrath nicht in seinem itzigen Wesen bestehen bleiben, u. s. w. — Diese Ausstellungen sind unzweifelhaft scharfsinnig und auch zum großen Theile thatsächlich richtig; allein sie berechtigen noch nicht zu der angeführten Alternative durchgreifender Aenderungen. Verbesserungen

Mehrere Erörterungen über einzelne die Rechte des Kaisers betreffende Bestimmungen sind anderwärts nach Bedürfniß des sachlichen Zusammenhangs vorgetragen, (so namentlich in Betreff der falschen Stellung des Kaisers zur Reichsgesetzgebung, sowie über particularistische Reservatrechte;) hier mögen also nur noch folgende eine Stelle finden.

1. Zuerst darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Bezeichnung des persönlichen Factors der Reichsgewalt als Kaiser einen reellen Werth hat. Die Annahme dieses Titels ist nicht blos eine hohle Etikettsache oder nur Befriedigung eines unklaren halb poetischen halb geschichtlichen Gefühles, sondern sie hat auch thatsächliche Folgen. Einer Seits hat durch diesen Namen das neue Reich auch formell den seiner Größe und Macht unter den europäischen Staaten entsprechenden Platz in Anspruch genommen. Dieß aber hat keineswegs blos Vortheile im diplomatischen Brauche, sondern kann auch in sachlichen Beziehungen von Nutzen sein. Sodann wurde dadurch der frühere nicht blos ungelenke sondern geradezu falsche Sprachgebrauch des Norddeutschen Bundes verbessert. Von den beiden abwechselnd angewendeten Bezeichnungen: Bundes-Präsidium und Bundesfeldherr war jener in seiner kanzleimäßigen Unpersönlichkeit schwerfällig und gab überdieß den falschen Begriff, als ob der Vorsitz im Bundesrathe die wesentliche wo nicht einzige Stellung und Berechtigung des so Genannten in der

sind allerdings in mehr als einer wesentlichen Beziehung nöthig; sie sind aber auch ohne wesentliche Umgestaltungen der bestehenden Verfassung möglich. Der Beweis, daß die itzigen Zustände in der Grundlage falsch und unhaltbar seien, ist thatsächlich noch nicht geführt. Daß Gründe, welche aus dem Staatsrechte gewöhnlicher einheitlicher Staaten abgeleitet werden, keineswegs nothwendig auf das Reich Anwendung finden, dieses vielmehr in seiner Eigenthümlichkeit aufgefaßt werden müsse, hat Held selbst sehr gut ausgeführt. Die Stellung des Kaisers gehört nun eben auch zu diesen Eigenthümlichkeiten, und nicht Theorie sondern Erfahrung muß zeigen, ob sie haltbar sind.

Regierung der Gesammtheit sei; der Titel Feldherr aber war nicht einmal richtig in Beziehung auf das Kriegswesen, indem er die ausgedehnte und selbst in der Regel allein anwendbare Friedens-Thätigkeit in Militärsachen nicht bezeichnete, vielleicht selbst in einem Kriegsfalle, je nach den Persönlichkeiten, einem Andern zukam. Davon ganz abgesehen, daß eine Doppelbezeichnung einer und derselben Person nur irre führen kann über ihr wirkliches und vollständiges Rechtsverhältniß, und daß itzt die unendliche Mehrzahl der Deutschen, welche keine Verfassungsurkunden und Commentare über solche liest, durch das bloße Wort Kaiser eine vollere und richtigere Vorstellung von dem erhält, was besteht, als durch die früheren verunglückten Umschreibungen. Endlich ist die Auseinandersetzung mit Oesterreich scharf und nicht ohne politische Bedeutung durch den neuen Titel betont. Wer hieran zweifeln wollte, möge nur beobachten, welchen Personen und Parteien derselbe sympathisch und welchen er zuwider ist [1]).

2. Nur als ein schweres Mißgeschick sind die Bestimmungen über den *völkerrechtlichen Verkehr des Reiches* zu beklagen; und zwar in mehr als Einer Beziehung. — Zunächst ist die Reglung des gesellschaftlichen Verkehres mit dem Auslande im Grundsatze falsch und in den Folgerungen gefährlich. Es kann keinen wichtigeren und selbstverständigeren Grundsatz für einen Bundesstaat geben, als daß er gegenüber von dem Auslande eine Einheit ist und nur als eine solche auftritt oder

---

1) Vgl. die Ausführungen von *Thudichum*, Verf.Recht, S. 244 fg. Wenn *H. v. Sybel* (s. *Bezold*, Materialien, Bd. I, S. 585 fg.) im constituirenden Reichstage über den Kaisertitel eine andere Ansicht aussprach, so lag derselben eine gar nicht zutreffende Befürchtung zu Grunde, es könnte mit dieser Bezeichnung einer ganz neuen Würde ein Rückfall in die mittelalterlichen Weltkaiser-Ansprüche wieder aufleben. Davon kann doch ernsthaft gar nicht die Rede sein.

sich behandeln läßt. Eine den einzelnen Gliederstaaten in den inneren Verhältnissen eingeräumte zu weit gehende Selbstständigkeit, wird dem Wesen der ganzen politischen Gestaltung sowie ihrer Macht und Bedeutung weniger schaden, als wenn dieselben gleichsam als souveräne Staaten, was sie doch nicht mehr sind, neben dem Verkehre der Centralregierung mit dem Auslande ihre eigenen Vertreter bei demselben haben und solche von ihm empfangen können. Dieß ist ein Widerspruch mit der politischen Einheit des Bundesstaates und kann zu den verdrüßlichsten gefährlichsten Zettlungen Veranlassung und Handhabe geben. Eine Bestimmung, daß über die Angelegenheiten der Gesammtheit nur die Centralregierung zu verhandeln habe, reicht keineswegs zur Abwendung des Uebels aus. Es handelt sich hier von der Möglichkeit geheimer Machinationen gegen die Politik und die Rechte der Gesammtheit, in welcher sich widerwillig gesinnter Particularismus und fremdes Interesse die Hand reichen. Allerdings können solche Umtriebe auch in anderer Weise als durch offen anerkannte Gesandtschaften angezettelt werden; allein diese sind ein unverdächtigeres und sichereres Mittel. Nimmermehr würden die Vereinigten Staaten von Nordamerika oder die Schweiz sich zu einer so tiefen Beschädigung der Bundesgewalt und zur Organisation einer beständigen Gefahr verstehen; niemals ist es aber auch hier den Einzelstaaten in den Sinn gekommen, actives und passives Gesandtschaftsrecht für sich zu verlangen. Freilich stehen bei diesen keine der Vergangenheit eingedenke Dynastieen an der Spitze. Es war somit schon im Norddeutschen Bunde ein schwerer Fehler, daß zwar die Verfassung einen diplomatischen Verkehr der Einzelstaaten nicht ausdrücklich gestattete, aber stillschweigend zuließ. Offenbar hätte mit der Bestimmung, daß das Bundes-Präsidium den Bund in völkerrechtlicher Beziehung zu vertreten habe und Gesandte in dessen Namen zu beglaubigen und zu empfangen berechtigt sei, die Erklärung verbunden sein sollen,

daß nur das Präsidium zu einem Verkehre mit fremden Staaten befugt sei. Die für die Unterlassung einer solchen Beschränkung angeführten Gründe, nämlich die angebliche Unwirksamkeit einer Aufhebung des Gesandtschaftsrechtes wegen der auch sonst möglichen Verbindungen mit dem Auslande, die Erleichterung des Eintrittes der süddeutschen Staaten, endlich die Hoffnung, es werden die Einzelstaaten bald ihre eigenen Gesandtschaften freiwillig aufgeben, waren schwach und in so ferne gar nicht zutreffend, als ja noch neben der Verzichtung auf actives Gesandtschaftsrecht das, bei weitem bedenklichere, passive in Frage stand. Im Reiche ist nun aber durch den Versailler Vertrag mit Bayern das Uebel noch weit größer geworden. Nunmehr ist nämlich nicht nur das Recht, Gesandte im Auslande neben den Reichsgesandten zu beglaubigen, ausdrücklich anerkannt, sondern sogar das Versprechen gegeben, in Verhinderungsfällen des Reichsgesandten den bayerschen Gesandten, also den eines Einzelnstaates, mit der Stellvertretung zu betrauen. Freilich ist dem Reiche dafür die Unterstützung Bayern's in allgemeinen deutschen Angelegenheiten nach Bedürfniß zugesichert! Auseinandersetzungen sind hier in der That überflüssig [1]); ebenso bedarf es nicht erst der Bemerkung, daß diese Zugeständnisse, wenn sie in der That unvermeidlich waren um den Zutritt Bayern's zum Reiche zu erlangen, ein Opfer sind, welches gebracht zu haben man vielleicht zu spät bedauern wird. Mag etwa auch, und von Bayern ist dieß nicht einmal sehr wahrscheinlich, Sparsamkeit und politische Einsicht der Stände allmählig die Absendung deutscher Landesgesandtschaften ins Ausland beschränken und selbst ganz beseitigen, so bleibt immer noch das Recht der Einzelnregierungen fremde Gesandte bei sich zu empfangen, und gerade hierin liegt der größere Theil der Ge-

1) Ein Beispiel der Unzuträglichkeiten des doppelten Gesandtschaftsrechtes schon im gewöhnlichen Geschäftsverkehre s. oben, Abh. I, S. 55.

fahr. — Zur Hälfte, aber auch nur zur Hälfte, richtiger sind die Bestimmungen der Verfassung über das Konsulatwesen. Hier ist nämlich glücklicherweise dem Kaiser ausschließlich das Recht eingeräumt deutsche Konsuln zu ernennen, dadurch aber der schmähliche Zustand beseitigt worden, daß es in großen Handelsplätzen von Schaaren deutscher Konsuln bis zu solchen der mikroskopischen Staaten herunter wimmelte, deren Zahl und Persönlichkeit mehr ein Gegenstand des Spottes als ein Mittel zu Einfluß und Hülfeleistung waren, und welche Deutschlands Zersplitterung noch drastischer darstellten als sie wirklich war. Allein, so darf man mit Recht und mit Staunen fragen, warum nicht auch zu gleicher Zeit der Grundsatz ausgesprochen wurde, daß auch nur der Kaiser das Exequatur für fremde Konsuln zu ertheilen habe? Ein sachliches Hinderniß lag nicht vor. Der Kaiser hätte keinerlei Interesse gehabt, die Annahme auswärtiger Konsuln für die verschiedenen Theile des Reiches, wo solche mehr oder weniger Bedürfniß waren, zu versagen. Und auch formell wäre die Anerkennung eben so gut und schnell von der Reichsregierung erfolgt, als von einer örtlichen Gewalt. Das Beispiel anderer großer Reiche, so z. B. der Vereinigten Staaten, beweist beides unwiderleglich. Ob rechtliche Bedenken obwalteten, ist nicht zu sagen; begründet wären sie keineswegs gewesen. Ein vom Kaiser ausgegangenes Exequatur hätte allerdings die Genehmigung zur Ausübung amtlicher Geschäfte innerhalb des Gebietes eines Einzelnstaates enthalten, und man hätte dieses vielleicht als einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten ansehen können. Allein es ist wohl zu bedenken, daß die Landeshoheit in noch weit wichtigeren und tiefer einschneidenden Beziehungen Eingriffe durch die Reichsgewalt erleidet und es daher nicht mehr am Platze war, sich bis zum Aeußersten empfindlich hiergegen zu zeigen. Wenn der Kaiser in einem Bundesstaate Truppenbefehlshaber ernennt, Festungen baut, Inspectionen vornimmt und Mißstände aus

eigenem Rechte abändert, Controlbeamte zur Ueberwachung der Steuerbehörden absendet: so ist das einem Konsul von ihm verliehene Exequatur in der That gar nicht nennenswerth. Für das Reich aber hätte ein solches Recht eine politische Bedeutung gehabt und wäre eine richtige Folgerung aus dem Wesen des Bundesstaates gewesen. — Weder von rechtlicher noch von politischer Bedeutung ist es dagegen schließlich, daß die Reichsverfassung das gegenseitige Gesandtschaftsrecht der Bundesstaaten unter sich nicht erwähnt, und daß somit dasselbe wie früher besteht je nachdem die Regierungen dasselbe auszuüben für angemessen erachten und die Ständeversammlungen die Geldmittel verwilligen. Es ist lediglich eine Zweckmäßigkeitsfrage, ob die Regierungen ihre Geschäfte unter sich durch ständige Agenten, durch gelegentliche besonders abgeschickte Commissäre oder im schriftlichen Verkehre abmachen wollen; und wenn sie im ersteren Falle diesen Agenten die üblichen völkerrechtlichen Bezeichnungen und Vorzüge einräumen, so ist dieß eine Sache der Etikette und Sitte und hat keine sachliche Bedeutung. Allerdings haben die beiden republikanischen Bundesstaaten es für folgerichtiger erachtet, einen solchen quasivölkerrechtlichen Verkehr unter ihren Gliederstaaten nicht zuzulassen.

3. Eine schwer zu beantwortende Frage ist es, aus welchen Gründen ein verschiedenes Recht des Kaisers in Betreff einer Kriegs-Erklärung und eines Friedensschlusses verfassungsmäßig festgestellt ist, so daß er zu der ersteren einer Zustimmung des Bundesrathes bedarf, den letzteren aber selbstständig verabreden kann. Die sachliche Wichtigkeit des Entschlusses kann nicht wohl als ein Grund des Unterschiedes angenommen werden. Sie ist in beiden Fällen die gleiche. Die Ehre des Reiches, sein Recht und seine Interessen sind in beiden Fällen ebenmäßig auf dem Spiele. Ebenso sind die Einzelstaaten in dem einen wie in dem andern Falle mit Rechten

und Interessen betheiligt, können zu Opfern aufgefordert, vielleicht in ihrer Existenz bedroht sein. Beide Entschlüsse müssen gründlichst erwogen werden und sind von der höchsten politischen und moralischen Verantwortung. Und wenn etwa für einen selbstständigen Entschluß des Kaisers in Betreff eines Friedensschlusses angeführt werden wollte, daß es gegen seine Würde streiten würde, ihn zur Fortsetzung eines von ihm nicht für länger möglich oder nützlich erachteten Krieges zu nöthigen, welchen er doch als Oberfeldherr zunächst zu führen und bei welchem das preußische Heer die Hauptsache zu leisten hätte; sodann daß eine so erzwungene Kriegführung schwerlich mit Kraft und gutem Erfolge stattfände: so muß auf der andern Seite geltend gemacht werden, daß ein gegen eine Kriegserklärung ausfallender Beschluß des Bundesrathes den Kaiser, welcher bisher selbstständig die Verhandlungen führte, an die fremde Macht nicht auszugleichende Bedingungen stellte oder deren mit einem Bruche drohende Forderungen zurückwies, welcher alle militärischen Vorkehrungen zu einem Kriege aus eigenem Rechte traf bis zur Mobilmachung und Aufstellung an der Gränze, welcher vielleicht Bündnisse zu dem Zwecke rechtsgültig abschloß, auf eine unerträgliche Weise bloßstellen und überdieß die Ehre und das Ansehen des Reiches, wahrscheinlich ganz nutzlos, verletzen würde, und also nicht formell möglich sein sollte. So viel ist jeden Falles außer Frage, daß der Zweifel über die Zweckmäßigkeit der Bestimmung nicht durch eine Hinweisung auf die moralische Unmöglichkeit einer Weigerung des Bundesrathes und durch die Behauptung, es sei ihm nur ein Scheinrecht eingeräumt, gelöst werden kann. Die Befugniß zu einer Verweigerung liegt ganz klar vor, und wer kann berechnen was Leidenschaft, abweichende Politik, fremde Zettlungen hervorzubringen im Stande sind. Auch darf der Verfassung nicht ohne Weiteres die hinterlistige oder einfältige Verleihung eines bloßen Scheinrechtes zum Vorwurfe gemacht werden. — Wie

dem Allem nun aber sein mag, ein Grund zu einer beseitigenden authentischen Erklärung des von der Verfassung gemachten Unterschiedes liegt nicht vor; es bleibt somit nichts übrig als sich zu fügen. Sic lex scripta est.

4. Endlich mag hier noch ein Wunsch zur Sprache gebracht sein, dessen Erfüllung freilich großen Schwierigkeiten unterliegt, und zwar von mehr als Einer Seite, welcher sich aber doch auf gewichtige Gründe stützt. Er geht dahin, daß die Bestimmung des Art. 63 der Verfassung: „die gesammte Landmacht des Reiches werde ein einheitliches Heer bilden" zur vollen Wahrheit werde; somit das Landheer, sowie dieß bei der Flotte bereits der Fall ist, ganz abgelöst von jeder Territorial-Verbindung nur dem Reiche angehören, ausschließlich in allen Beziehungen dem Kaiser untergeordnet sein, mit Einem Worte ein Reichsheer und nur ein solches sein möge. Es soll nicht geläugnet werden, daß in dieser Richtung Großes bereits geschehen ist, und daß dem Kaiser bedeutende Rechte zustehen; allein das Angeordnete und Geleistete berücksichtigt doch mehr die technische Uebereinstimmung als den nationalen Gedanken. Und selbst in jener, wenigstens politisch, untergeordneten Richtung bleibt noch Vieles zu thun übrig. Noch besteht das preußische Heer als ein geschlossenes Ganzes; noch sind die mit demselben vereinigten und in seinen Verband aufgenommenen Kontingente der kleineren Staaten doch noch als solche unterschieden, wenn auch nur durch unbedeutende Aeußerlichkeiten; noch steht sogar das Braunschweigische Kontingent gar nicht in diesem Verbande; noch sind hauptsächlich die Truppen der drei Königreiche abgeschlossene Körper, welche zwar in Sachsen und Württemberg der Einheit sehr nahe gerückt, in Bayern dagegen fast selbstständig erhalten sind, den Oberbefehl im Kriege ausgenommen. Noch hat das deutsche Heer keine gemeinsame Fahne, kein gemeinsames Erkennungszeichen, nicht einen und denselben Diensteid, zum Theile besteht sogar ein für

Offiziere und für Soldaten verschiedener Eid. Die Offiziere der königlichen Kontingente sind in diesen abgeschlossen; es findet für sie kein Vorrücken in dem gesammten deutschen Heere statt, keine gegenseitige Versetzung im Interesse des Dienstes, (ausnahmsweise und halb versteckte Abweichungen in Württemberg abgerechnet,) sie werden von den Landesherrn ernannt, nicht vom Kaiser, ihrem Oberbefehlshaber. Dieß sind Halbheiten, welche verwirren, der Kriegstüchtigkeit und dem Zusammendienen und Zusammenwirken hinderlich sind, den Offizieren der abgesonderten Truppenkörper den freieren Blick, das Gefühl der Gehörigkeit zu einem großen Ganzen, die Vortheile der Wirksamkeit und der Beförderung in einem solchen rauben, das Gefühl der deutschen Einheit beeinträchtigen [1]). — Aber, wird wohl eingewendet werden, selbst wenn dem Allem so sein sollte, so ist doch verständiger Weise an die Verwirklichung des Verlangens nicht zu denken. Wer glauben könne, so wird man fragen, daß Preußen sein eigenes Heer, auf welches es mit Recht so stolz ist, welches durch zweihundertjährige Kämpfe ihm seine Stellung errungen hat, aufgeben werde? Wer anders annehmen, als daß nicht nur bei dem Heere sondern im ganzen Volke bis in die niederste Hütte der äußerste Widerwille bestehen würde gegen Vertauschung der Fahne des großen Kurfürsten, Friedrich's des Großen, der Freiheitskriege, der Schlachten von Königsgrätz und Sedan gegen ein neues, noch nicht bewährtes, erinnerungsloses Feldzeichen? Was die Hinweisung auf die blos deutsche Flotte beweise? Sei auch der Grundstock derselben preußischer Besitz gewesen, so habe sich doch an diese noch neue Schöpfung keine nationale Erinnerung geknüpft, sei zu einem Stolze auf sie keine Veranlassung gewesen. So habe man sie leicht an das Reich abtreten können; was eigentlich mehr ein Geldgeschäft als eine sittliche und politische Handlung

1) Vgl. die richtigen Bemerkungen in Held's Reichsverfassung, S. 61 fg.

gewesen sei. Ebenso sei auch außer allem Zweifel, daß auch bei den Mittelstaaten, vor Allem bei Bayern, auf den entschiedensten Widerstand gegen eine Aufgabe der eigenen Militärhoheit gerechnet werden müßte. Dieß aber nicht blos aus dynastischem Selbstgefühle, welches in dem Verluste des Heeres eine Demüthigung erblicken würde, sondern auch nach der Anschauung der Bevölkerung, die ebenfalls an den vaterländischen Truppen und ihren Landesfarben hänge. Wenn in irgend einer Frage eine zur Verneinung ausreichende Stimmenzahl im Bundesrathe zu erwarten sei, so müsse hier darauf gerechnet werden. Es sei also verständiger, anstatt einem Hirngespinnste nachzujagen, nach dem Erreichbaren zu streben und an der Gleichförmigkeit der Organisation, Verwaltung und Ausbildung der Kontingente weiter zu arbeiten. Auch wäre es keine gute Politik, eine Frage amtlich auch nur zur Sprache zu bringen, welche den Gesinnungen gegen das Reich wenig förderlich wäre. — Dieß Alles mag richtig sein und eine baldige Erreichung des Zieles nicht in Aussicht stehen. Allein damit ist nicht gesagt, daß es keine der Wissenschaft erlaubte Aufgabe sei, einen offenbaren Mangel unserer Zustände vor Augen zu legen; und daß jede Hoffnung auf eine Einsicht dessen, was Noth thue, von vorne herein aufgegeben werden müsse. In Wahrheit besteht das Hinderniß doch nur in unklaren Gefühlen und in Gewohnheiten. Jene können aufgeklärt und berichtigt, diese, wenn auch mit edler Selbstüberwindung, aufgegeben werden. Auch ohne einen, in der Regel doch nur der Form nach bestehenden, militärischen Befehl giebt es noch Ziele genug für eine wohlthätige und Befriedigung schaffende Regierung im Innern der Bundesstaaten. Auch verlangt Niemand, daß die Erinnerungen an eine ruhmreiche Vergangenheit undankbar bei Seite geworfen werden. Sie können in verschiedener Weise aufbewahrt und geehrt werden. (Wäre nicht, zum Beispiele, eine allgemeine deutsche Siegeshalle möglich, in welcher sämmt-

liche geschichtliche Feldzeichen aller Stämme aufgestellt, den Helden aller deutschen Heere Denkmale errichtet würden?) Wo es nur der Einsicht und des guten Willens bedarf, ist es auch dem ruhigen Verstande gestattet auf einen endlichen Erfolg zu hoffen.

V.

Der Reichstag.

Die Nothwendigkeit der neuen staatlichen Gestaltung Deutschlands, zuerst durch den norddeutschen Bund itzt durch das Reich, eine volksvertretende Versammlung einzufügen, lag klar und unabweisbar vor. Diese Staatsform wird von allen Völkern europäischer Gesittung und freiheitlichen Strebens als die unerläßliche Bedingung der Sicherstellung des Rechtes und der Interessen Aller, sowie als die geeignetste Einrichtung um der Nation den ihr gebührenden Antheil an der Bestimmung ihrer Geschicke zu gewähren betrachtet. Ohne ihre volle Gewährung wäre mit Sicherheit eine fast einstimmige Zurückweisung der neuen Ordnung der Dinge in der öffentlichen Meinung zu erwarten gewesen. Ueberdieß war sie in allen Einzelstaaten, zum Theile seit einem halben Jahrhundert, eingebürgert und konnte daher ohne schreienden Widerspruch mit dem Bestehenden in der Gesammtverfassung nicht fehlen. Auch war ihre Aufnahme das einzige Mittel um die Versammlungen der einzelnen Länder zu versöhnen mit einer höheren Gewalt, welche ihnen nothwendig einen bedeutenden Theil ihrer Rechte und ihrer Bedeutung entziehen mußte. Ob die in solcher Weise geordnete Betheiligung der Bürger an den Staatsangelegenheiten

wirklich das Lob verdient, welches ihr die Gegenwart zollt, und ob sie in der That der abschließende Gedanke einer vernünftigen Ordnung des staatlichen Lebens ist, oder nicht, konnte unter diesen Umständen gar nicht in Betracht kommen. Das einzige Mögliche ist immer auch das Beste.

Mit der allgemeinen Anerkennung des Gedankens war freilich noch nicht auch jede einzelne Modalität der Ausführung gegeben. Nicht nur gehen über manche und theilweise sehr wichtige Theile des repräsentativen Organismus die Ansichten der Theoretiker immer noch auseinander, sondern es liegen auch in den verschiedenen Staaten mehr oder weniger abweichende Einrichtungen vor. In Betracht mancher Puncte besteht sogar für den unbefangenen Beobachter des wirklichen Lebens kein Zweifel, daß gewöhnlich fehlgegriffen wird [1]). Es war also immerhin vielfach eine Wahl offen, und es hätten selbstständige geniale Gedanken wohl eine Stelle gefunden und dadurch vielleicht eine weitgreifende Umänderung auch anderwärts veranlaßt. Eine solche schöpferische Kraft ist jedoch nicht angewendet worden. Allerdings sind einige, unten näher zu besprechende, kecke und seltener vorkommende Bestimmungen getroffen; allein ganz neue und reformatorische Ideen sind auch diese nicht, und in der Hauptsache ist in formeller und in sachlicher Beziehung das System zur Anwendung gebracht, welches sich allmählig in der neuern Zeit in Repräsentativ-Staaten ausgebildet hat und welches als eine löbliche Errungenschaft langjähriger Kämpfe zwischen freiheitlichen Bestrebungen und selbstsüchtigem Festhalten veralteter oder selbstischer Regierungsansichten betrachtet wird. Die Reichsverfassung nimmt somit unzweifelhaft, vom liberalen Standpuncte aus, eine hervorragende Stelle in der großen Zahl der Grundgesetze für constitutionelle Monarchieen ein; allein

1) Ich erlaube mir in dieser Beziehung zu verweisen auf mein Staatsrecht, Völkerrecht u. s. w., Bd. I, S. 3 fg. und 367 fg.

eine neue Ära für diese Staatsform eröffnet sie nicht [1]). — Es mag dieß nun zwar zu bedauern sein, es fehlt aber auch nicht an Entschuldigung. Einmal war man sicher durch Annahme der von der großen Mehrzahl als richtig betrachteten Einrichtungen Beifall zu erhalten und für die Neugestaltung Deutschlands Vertrauen und Zuneigung zu erwerben; während ganz neuen Gedanken Zweifel und wahrscheinlich weitverbreitete Mißbilligung, wenigstens Mißtrauen, entgegengetreten wäre. Eine freundliche Gesinnung des Volkes war aber um so höher anzuschlagen, als nicht mit gleicher Gewißheit auf die innere Zustimmung aller Regierungen gerechnet werden durfte. Sodann war das längst in allen deutschen Landen Gewohnte und Geübte auch in den Reichsverhältnissen leicht einzuführen und alsbald in Thätigkeit zu setzen, während Neues vielfache Ausführungsordnungen erfordert, Zweifel und Streit erzeugt hätte. Es galt auch in dieser Beziehung schnell abzuschließen und sich zu Handlungen zu wenden.

1) Namentlich darf hier wohl darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Reichsverfassung dem Probleme einer verhältnißmäßigen Geltendmachung auch der Minderheiten durchaus nicht nahe getreten ist. Sie befolgt einfach das hergebrachte System, nur der Mehrheit ein Recht auf Vertretung einzuräumen, Minderheiten aber, wie zahlreich sie immer sein mögen, grundsätzlich unbeachtet zu lassen und es lediglich dem Zufalle anheim zu geben, ob dieselben irgendwo in einem Wahlbezirke die Mehrheit bilden. Gerne mag zugegeben werden, daß die thatsächliche Ausführung des von Harne angeregten und von anderen scharfsinnigen Männern weiter ausgebildeten Gedankens große Schwierigkeiten hat, und daß es, je nachdem eine Bethätigungsweise gewählt würde, eines mächtigen Apparates für ein Reich von 40 Millionen Einwohnern bedürfte. Allein es kann doch auch nicht in Abrede gezogen werden, daß die dem neuen Systeme zu Grunde liegende Kritik der gewöhnlichen Wahlbestimmungen eine unwiderlegliche ist, und daß dasselbe eine Zukunft hat, wenn überhaupt der Wahrheit eine Kraft beiwohnt. Des Reiches wäre es somit immerhin würdig gewesen, wenn es mit Beseitigung von Einrichtungen vorangegangen wäre, welche über kurz oder lang als veraltet und ungerecht betrachtet werden werden.

Dem sei nun wie ihm wolle, jeden Falles ist dem Reichstage — so sollte die Benennung der allgemeinen deutschen Volksvertretung sein — mit freigebiger Hand die ganze Stellung eingeräumt und die Einrichtung gegeben, welche Versammlungen dieser Art in monarchischen Staaten zu haben pflegen. Es steht ihm also

in erster Linie Mitwirkung bei der Gesetzgebung zu, und zwar in weitem Maaße. Es bedarf seiner Zustimmung zur Zustandebringung eines Reichsgesetzes, sei es daß der Entwurf ihm nach einem Beschlusse des Bundesrathes vom Kaiser zur Berathung und Beschlußfassung vorgelegt wird, sei es daß der Vorschlag aus seiner Initiative entsteht und dem Bundesrathe und Kaiser von ihm zugeht [1]). Auch Verträge des Reiches mit fremden Staaten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der

1) Es ist schwer begreiflich, wie in gutem Glauben der Versuch gemacht werden kann, die Initiative des Reichstages deßhalb auf die in der Verf.Urk. ausdrücklich aufgeführten Gegenstände der Gesetzgebung zu beschränken, also ihm die Befugniß zu Anträgen auf Verfassungs-Aenderungen und -Erweiterungen zu bestreiten, weil in Art. 23 der V.U. ihm die Initiative „innerhalb der Kompetenz des Reiches" zuerkannt sei. Zu der Kompetenz des Reiches gehört ja auch das Recht Verfassungsveränderungen vorzunehmen und ist sogar eine dabei zu beobachtende Bedingung ausdrücklich vorgeschrieben. Davon ganz abgesehen, daß, eine Versagung nach der richtigen Bemerkung Thudichum's, Verfassungsrecht, S. 216, keinen practischen Sinn hätte, da das Petitionsrecht der Bürger in keinem Falle beschränkt, dem Reichstage aber ausdrücklich das Recht eingeräumt ist, Petitionen dem Bundesrathe oder Reichskanzler zuzuweisen. — Wenn dem aber so ist, so ist eben so schwer erfindlich, wie man (Thudichum, a. a. O.) der Ansicht sein kann, der Reichstag könne zwar Vorschläge zu Verfassungsveränderungen machen, nicht aber über solche Gegenstände, auf welche sich die Zuständigkeit der Gesetzgebung nicht erstrecke, z. B. über ein Schulgesetz, mit andern Worten nicht zu Verfassungs-Erweiterungen. Sind denn diese etwas anders als, sachliche, Verfassungsveränderungen? Und welchen practischen Sinn hätte auch diese Beschränkung, da selbstverständlich immer einem solchen die bestehende Kompetenz überschreitenden Vorschlage die Aufforderung zur Abänderung der Verfassung einleitend vorangehen muß?

Zustimmung in so weit sie sich auf Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 der Verf.Urk. in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören [1]).

Sodann hat der Reichstag die üblichen Rechte in Betreff des Staatshaushaltes des Reiches, also der Zustimmung zu dem jährlichen Budget, der Prüfung der vom Reichskanzler jährlich vorzulegenden Rechnung über Einnahmen und Ausgaben, der Bewilligung der Reichssteuern und der Genehmigung von Anlehen.

Ferner ist er der Vertreter aller Reichsangehörigen in ihren Verhältnissen gegenüber von der Reichsgewalt. Durch eine ausdrückliche (sich allerdings schon von selbst verstehende) Bestimmung der Verf.Urk. ist er befugt, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrathe oder dem Reichskanzler zu überweisen. Nicht erwähnt zwar ist, daß der Reichstag befugt sei, förmliche Beschwerden zu erheben über ein seiner Ansicht nach bestehendes Unrecht oder über eine mangelhafte Gesetzeshandhabung; es ist dieß aber eine nothwendige Folge seines Rechts und seiner Pflicht der allgemeinen Vertretung. Anträge auf eine Anerkennung der Befugniß, Thatsachen entweder selbst oder durch Ausschüsse zu erheben (Enquêten zu veranstalten,) sind allerdings von der Versammlung selbst abgelehnt worden; ob

1) Auch hier ist cum grano salis auszulegen, nämlich nach dem klaren Willen des Gesetzgebers. Eine Zustimmung zu Staatsverträgen, welche in das Gebiet der Gesetzgebung eingreifen, ist dem Reichstage (nach dem Vorgange anderer Verfassungs-Urkunden) eingeräumt, damit er nicht auf dem Umwege eines Vertrages um sein Gesetzgebungsrecht gebracht werden kann. Dieser Grund paßt nun aber vollkommen eben so gut auf ein Gesetz, welches in Folge einer nachträglichen Verfassungsveränderung zu Stande kam, als auf ein nach Art. 4 der V.U. zugelassenes. Die Erwähnung dieses Artikels heißt nichts anderes, als „nach dem jeweil verfassungsmäßigen Rechte zu Stande gekommenes Gesetz.“ Es wäre geradezu widersinnig das Gegentheil anzunehmen; hierzu ist man aber gegenüber von den Gründern der Verfassung nicht berechtigt.



mit richtiger Einsicht in die Bedingungen der vollen Wirksamkeit einer Volksvertretung ist wohl mehr als zweifelhaft.

Des Rechtes, Adressen an den Kaiser zu erlassen oder Anfragen an den Reichskanzler sowie sonstige Mitglieder des Bundesrathes zu stellen, ist zwar im Gesetze keine Erwähnung gethan; es wird aber Beides unbeanstandet ausgeübt [1]).

Zur ungestörten Erfüllung dieser Pflichten und zum Ausweise hierüber gegenüber vom Volke sind ausreichende Mittel gegeben. Der Reichstag muß jährlich einberufen werden; ohne seine Zustimmung darf er nicht über 30 Tage hinaus und nicht wiederholt während derselben Sitzung vertagt werden. Ein aufgelöster Reichstag ist innerhalb 90 Tagen neu gewählt wieder einzuberufen. Den einzelnen Mitgliedern des Reichstages steht Schutz gegen jede Verantwortlichmachung wegen ihrer Abstimmungen und Aeußerungen in der Versammlung zu; und auch wegen sonstiger Handlungen oder wegen Schulden können sie während der Dauer der Sitzungen nur mit Bewilligung des Reichstages verhaftet oder in Untersuchung gezogen werden. Zur öffentlichen Mittheilung über die Wirksamkeit der ganzen Versammlung und jedes einzelnen Mitgliedes dient die Oeffentlichkeit der Sitzungen und die unbedingte Straflosigkeit bei wahrheitsgetreuen Berichten über Verhandlungen in öffentlichen Sitzungen. Der Reichskanzler ist für verantwortlich erklärt für alle von ihm gegengezeichneten Verordnungen des Kaisers.

Auch die formellen Einrichtungen des Reichstages bieten keine Eigenthümlichkeiten dar. Die Wahlperiode ist auf drei Jahre bestimmt. (Wohl etwas kurz.) Einberufung, Vertagung und Auflösung erfolgt durch den Kaiser; die letztere unter Zustimmung des Bundesrathes. Der Versammlung steht zu die Prüfung der Wahlen ihrer Mitglieder, die Feststellung der Geschäftsordnung [2]), die Wahl ihrer Beamten.

1) S. hierüber Rönne, Verf.Recht, S. 172 fg.

2) Die gegenwärtig geltende Geschäftsordnung ist vom 12. Juni 1868.

Eine Besprechung dieser Bestimmungen ist nicht nöthig. Eine solche würde zur Verdeutlichung der Eigenart des Reiches nichts beitragen, da etwas Besonderes kaum angeordnet ist; an sich aber sind die Anordnungen, weil so ziemlich gleichförmig überall getroffen, nach Gründen und Wirkungen genugsam bekannt und vielfachst erörtert [1]). Dagegen erfordern zwei große

S. das Nähere bei Rönne, a. a. O., S. 177 fg. — Die wesentlichsten Bestimmungen der G.O. sind, daß die Versammlung durch Loos in sieben Abtheilungen gebracht wird zur Vornahme der Wahlprüfungen und Wahl von Commissionsmitgliedern; daß alle Gesetzesentwürfe einer dreimaligen Berathung in der Versammlung unterliegen; und daß eine Bearbeitung von Geschäften durch Commissionen immer im einzelnen Falle von der Versammlung beschlossen werden muß.

1) Nur zwei Gegenstände mögen etwa besonders besprochen werden: eine gesetzliche Bestimmung und eine bereits eingebürgerte Gewohnheit. — Die erste ist das dem Bundesrathe eingeräumte Recht der Zustimmung zu einer Auflösung des Reichstages. Es ist wohl schon für wunderlich und unpassend erklärt worden, daß ein Factor der gesetzgebenden Gewalt seiner Meinungsverschiedenheit mit dem anderen durch eine Auflösung des letzteren den Sieg zu verschaffen suchen dürfe, namentlich wenn diesem zweiten nicht auch das gleiche Recht zustehe. Diese Auffassung ist aber schief. Der Bundesrath ist nicht blos Bestandtheil der gesetzgebenden Gewalt im Reiche, sondern er hat auch Antheil an der Regierung. In dieser letzteren Eigenschaft handelt er bei seiner Zustimmung zu einer Auflösung der Volksvertretung. Die Frage müßte also eigentlich so gestellt werden: ob es zweckmäßig sei, daß der Kaiser nicht allein zu bestimmen habe? Dieß mag zweifelhaft sein; allein bei der Berücksichtigung des föderativen Elementes auch bei den Rechten der Reichsregierung sind wohl die Gründe dafür, daß ein so wichtiger Schritt nicht ohne Zustimmung der Mehrheit der Bundesglieder geschehen dürfe, überwiegend. Wenn aber (von Westerkamp, Reichsverfassung, S. 121) das Auflösungsrecht überhaupt getadelt wird und die Ausgleichung von Meinungsverschiedenheiten lieber der Zeit allein überlassen werden will, um so mehr als eine Auflösung ein wegen des dadurch hervorgerufenen Wahlkampfes und wegen der Möglichkeit einer Wiedererwählung derselben, dann nur um so hartnäckigeren Mehrheit, ein an sich übles Mittel sei: so kann man dem doch kaum beistimmen. Die geltend gemachten unvortheilhaften Seiten einer Auflösung sind zuzugeben; allein theils mag denn doch eine Berufung auf das Volk eine günstige Wirkung haben, theils können so unerträgliche Mißstände bestehen, daß we-

Maaßregeln, welche dem deutschen Reichstage ein bestimmtes Gepräge geben und selten wenn überhaupt, nirgends aber vereinigt, vorkommen, eine genauere Erwägung, nämlich das Wahlsystem, und die Aufstellung nur Einer Kammer; und muß die Frage über die Ministerverantwortlichkeit im Reiche näher untersucht werde.

I. Das Wahlsystem.

Die Reichsverfassung enthält nur sehr wenige Bestimmungen über das active sowohl als über das passive Wahlrecht, das Weitere einem (einfachen) Gesetze überlassend. Letzteres ist unter

nigstens ein Versuch zu ihrer gesetzlichen Beseitigung gemacht werden muß. — Was aber die bloße Gewohnheit betrifft, so ist leider mit den gewöhnlichen gesetzlichen Einrichtungen auch ein zwar blos auf freiwilliger Uebung beruhender, deßhalb aber doch nicht weniger wirksamer Unfug von sonstigen Repräsentativ-Versammlungen auf den Reichstag übergegangen, nämlich die Theilung der Mitglieder in Fractionen, d. h. in organisirte kleinere Gruppen nach nächster politischer Meinungsübereinstimmung. So naturgemäß ja nothwendig das Bestehen großer politischer Parteien in einer Versammlung dieser Art ist, so nachtheilig ist eine Zersplitterung nach kleineren, oft nur in persönlichen Idiosynkrasieen beruhenden Abschattungen. In jeder politischen Lage ist Ein Hauptinteresse maaßgebend, für und gegen welches sich die Parteien schaaren müssen, in anderer Zeit tritt wieder ein anderes auf; die Verfolgung oder Abwehr desselben mit sonstigen, itzt wenigstens untergeordneten, Zielen zu vermengen und unklar zu machen, ist ein Beweis von politischer Unreife. In Deutschland ist itzt handgreiflich die Befestigung und Ausbildung des Reiches der Angelpunct des politischen Bestrebens; freiheitliche Einrichtungen, wohl gar nur Schrullen, daneben und dadurch störend zu verfolgen, ist ganz verkehrt. Dazu wird es, wenn erst jene Grundlage gesichert ist, später Zeit genug sein. Sehr beherzigenswerth sind die aus dem Leben gegriffenen Bemerkungen über das Fractionswesen von Treitschke, in dessen Histor.-polit. Aufsätze, 4. Aufl., Bd. III, S. 485 fg. Es sei nur noch darauf aufmerksam gemacht, daß das von so Vielen ersehnte parlamentarische System i. e. S. ganz unvereinbar ist mit einer Zersplitterung der volksvertretenden Versammlung in zahlreiche, die Mehrheit bald so bald anders bildende, Gruppen.

dem 31. Mai 1869 zu Stande gekommen. Beide Arten von Vorschriften sind also in Verbindung mit einander zu betrachten.

1. In Betreff des activen Wahlrechtes ist bestimmt (V.U., Art. 20), daß der Reichstag aus allgemeinen und directen Wahlen hervorgehe; und zwar so, daß je ein Abgeordneter auf 100,000 Einwohner falle, mit Ausnahme der kleineren Staaten, welchen jeden Falles Eine Wahl zustehe. Das Wahlgesetz fügt, in § 1—3, folgende nähere Sätze bei. Wähler ist jeder Deutsche, welcher das 25. Jahr zurückgelegt hat, in dem Bundesstaate, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Die Berechtigung ruht bei Personen des Soldatenstandes, welche sich bei den Fahnen befinden. Ausgeschlossen von der Berechtigung sind: 1. Personen unter Vormundschaft oder Kuratel; 2. im Concurs oder Fallitzustande während der Dauer des gerichtlichen Verfahrens; 3. wer eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln bezieht oder im letzten Jahre vor der Wahl bezogen hat; 4. wem durch rechtskräftiges Erkenntniß der Vollgenuß der staatsbürgerlichen Rechte entzogen ist, für die Zeit dieser Bestimmung oder bis zur Wiedereinsetzung; bei politischen Vergehen jedoch nur bis zu Ablauf einer daneben zuerkannten Strafe. — Sodann bestimmt Art. 9 der V.U., daß Niemand zu gleicher Zeit Mitglied des Bundesrathes und des Reichstages sein kann; Art. 21 aber, daß Beamte keines Urlaubes zum Eintritt in den Reichstag bedürfen.

2. Ueber das Passiv-Wahlrecht enthält die Verfassung gar keine Bestimmungen; es gilt also in dieser Beziehung nur die Wahlordnung. Diese aber spricht nur kurz aus (in § 4), daß jeder Deutsche im ganzen Reichsgebiete gewählt werden kann, falls er das fünfundzwanzigste Jahr zurückgelegt hat, irgend einem deutschen Staate seit einem Jahre angehört, und nicht in eine der obigen Ausschließungs-Kategorieen fällt [1]).

---

1) In dem von den Regierungen dem constituirenden Reichstage vorgelegten Verfassungsentwurfe war die, sicher als auffallend zu bezeichnende,

3. Hinsichtlich des Wahlverfahrens giebt die Wahlordnung manchfache, allerdings einer Nachhülfe von Landesbestimmungen bedürftige Vorschriften. Die bedeutenderen derselben sind folgende: — Die Bildung von Vereinen und die Abhaltung von Versammlungen zu Wahlzwecken ist gestattet, jedoch unbeschadet der Landesgesetze über Anzeige und Ueberwachung von Vereinen und Versammlungen. — Das Wahlrecht muß in Person ausgeübt werden (§ 10). — Es wird mittelst verdeckter Stimmzettel, welche in eine Wahlurne niederzulegen sind, abgestimmt. Die Stimmzettel dürfen keine Unterschrift tragen, und der Name des Gewählten muß außerhalb des Wahllokales schriftlich oder im Wege der Vervielfältigung aufgezeichnet sein. Die Stimmzettel müssen von weißem Papier sein und dürfen kein äußeres Kennzeichen haben (Art. 10 und 11). — Die Wahl erfolgt durch absolute Mehrheit der im Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt sich keine solche Mehrheit heraus, so muß unter den zwei Kandidaten gewählt werden, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Loos (§ 12). — Die

---

Bestimmung enthalten, daß die im Dienste eines Bundesstaates stehenden Beamten nicht wählbar sein sollen; dieselbe wurde jedoch vom Reichstage verworfen und durch die entgegengesetzte, daß solche nicht einmal eines Urlaubs bedürfen, ersetzt. Dieß kann, da wir keinen Ueberfluß an tauglichen Kandidaten für die nationale Volksvertretung besitzen, auch ein mißbräuchlicher Einfluß der Regierungen auf die Wahl bei einem allgemeinen activen Stimmrechte wenig zu besorgen ist, nur gebilligt werden. Der wahrscheinliche innere Beweggrund für den verworfenen Vorschlag, nämlich der Widerwille gegen die Betheiligung eigener Beamter an einer Versammlung, welche in gewissen Beziehungen über den Einzelnregierungen steht, hält doch eine ernsthafte Würdigung nicht aus, und überdieß wird durchschnittlich das Verhalten gewählter Beamten den Interessen der Einzelnregierungen eher zugeneigt, als ihnen abgünstig sein. Die gegen eine ständische Verwendung von Beamten überhaupt von Martitz, Betrachtungen, S. 80, vorgebrachten Gründe entsprechen wohl den thatsächlichen Verhältnissen und Bedürfnissen nicht.

Wahlkreise werden in kleinere Bezirke zur Abgabe der Stimmzettel eingetheilt; womöglich nach Gemeindebezirken (§ 6). — Die Wahlen sind im ganzen Reiche an demselben, vom Kaiser zu bestimmenden, Tage vorzunehmen (§ 14). — Der Bundesrath kann ein Wahlreglement erlassen, soweit nicht durch das Gesetz schon verfügt ist. Ein solches kann sodann nur durch ein Reichsgesetz geändert werden (§ 15).

Diese Bestimmungen verdienen im Allgemeinen, den Grundsatz einmal zugegeben, das Lob der Zweckmäßigkeit. Sie sichern dem ganzen deutschen Volke den beabsichtigten gleichförmigen und wirklichen Antheil an seiner Vertretung. Die Gesammtzahl der Mitglieder des Reichstages ist eine passende, weder so groß, daß die Verhandlungen schwerfällig und lärmend werden müßten, noch so geringe, daß es auch der hervorragendsten Begabung unmöglich gemacht wäre, einen Sitz zu finden. Die aus dieser Zahl sich ergebenden Wahlkreise sind von genügender Ausdehnung um kleinliche blos örtliche Einflüsse und Kirchthurmsinteressen unwirksam zu machen; durch die Unterabtheilung der Abstimmungsorte sind lästige Reisen an entfernte Mittelpuncte auch lärmende große Versammlungen vermieden, und ist ausgedehnte Betheiligung erleichtert. Für ungebürlichen Behördeneinfluß ist kein Raum gegeben. — Doch wäre es Schönfärberei Alles gut und lobenswerth zu finden. Nicht nur sind die Bestimmungen über das Wahlrecht sowohl als über die Wählbarkeit sehr gewagt, nach dem Urtheile Vieler selbst verderblich; sondern auch einzelne Puncte sind, theils sprachlich theils sachlich, nicht gut geordnet. Es ist unsere Absicht, besonders diese zweifelhaften oder entschieden verfehlten Bestimmungen näher zu beleuchten; keineswegs aus Lust zu wohlfeiler Kritik oder gar zur Herabsetzung unserer neu gewonnenen Einheit, sondern um ein Scherflein beizutragen zur wahren Kenntniß der Zustände und, vielleicht, zu einer einstigen legislatorischen Verbesserung. — Die vorzutragenden Bemerkungen

sind theils juristischer, theils und hauptsächlich politischer Art; es wäre jedoch störend sie nach diesen Beziehungen zu trennen, da beide oft in einander laufen. Dagegen erscheint es als zweckmäßig, sie nach ihrer Wichtigkeit zu sondern und die untergeordneteren Puncte nicht unter die Erörterungen über das ganze System zu mischen. Die ersteren mögen vorangehen.

A. Bemerkungen über untergeordnetere Bestimmungen.

a. Zunächst drängt sich die Wahrnehmung auf, daß bei der Bestimmung des activen sowohl als des passiven Wahlrechtes die Worte „jeder Deutsche" nicht bestimmt genug sind. Es hätte beigefügt werden sollen: männlichen Geschlechtes. Freilich kann darüber kein Zweifel bestehen, daß sowohl das Recht zu wählen als die Wählbarkeit nur Männern hat übertragen werden wollen. Es ist von einem Rechte der Frauen in diesen Beziehungen niemals die Rede gewesen und weder im norddeutschen Bundestage noch im Reichstage irgend ein Antrag in dieser Richtung gestellt, sondern immer als selbstverständlich angenommen worden, daß nur Männer gemeint seien. Dennoch wäre es schon aus juristisch-technischen Gründen richtiger gewesen, die erwähnten Worte beizufügen. Die Reichsgesetze, selbst die Verfassung, gebrauchen an verschiedenen Stellen den Ausdruck „jeder Deutsche" oder „der Deutsche" in dem Sinne, daß auch das weibliche Geschlecht darunter begriffen ist. Wenn z. B. in Art. 3 der V.U. „allen Deutschen" der Schutz des Reiches im Auslande verheißen ist, so ist kein Zweifel, daß derselbe auch Frauen zu Theil werden würde und müßte. Und wenn das Reichsstrafgesetz in § 4, Nro. 2 und 3, „Deutsche" in bezeichneten Fällen dem Strafgesetze unterstellt, so sollen sicherlich Frauen nicht ausgenommen sein. Nun muß aber der Gesetzgeber folgerichtig in seinem Sprachgebrauche verfahren. Sodann wäre der fragliche Zusatz an der Stelle gewesen gegenüber von

der gegenwärtig vielfach betriebenen Agitation für Frauenrechte. Mögen auch alle vernünftigen Menschen, Frauen nicht ausgenommen, von diesen angeblichen Rechten überhaupt und namentlich von deren Ausdehnung auf das politische Gebiet denken was sie wollen; und ist wohl Niemand zu finden, welcher nicht ein aus Männern und Frauen gemischtes Parlament für eine Monstrosität erachtete: so wäre doch ein deutlicher Ausspruch zweckmäßig gewesen um Streit und Zeitverlust zu verhindern und um als Auctorität zu dienen [1]).

b. Die, an sich ganz correcte, Bestimmung, daß ein durch rechtskräftiges gerichtliches Erkenntniß zu einer zeitweisen Entziehung der staatsbürgerlichen Rechte Verurtheilter während der Dauer dieser Entziehung ausgeschlossen sei von der Ausübung des Activ- und Passivwahlrechtes, läßt die naheliegende Frage offen, ob ein beim Eintritte einer Wahl in Haft Befindlicher verlangen kann, sein Activwahlrecht ausüben zu dürfen? Also z. B. ein in Untersuchungshaft Befindlicher bis zur Rechtskräftigwerdung des zu erlassenden Urtheiles; ein Strafgefangener, welchem die Ehrenrechte nicht abgesprochen sind; ein in polizeilichem Gewahrsam Befindlicher. — In Betreff der Wählbarkeit ist natürlich kein Zweifel, da eine persönliche Anwesenheit des zu Wählenden an irgend einem bestimmten Orte nicht vorgeschrieben ist, selbst nicht der augenblickliche Aufenthalt in dem Reichsgebiete. Aber anders stellt sich die Sache bei dem Activwahlrechte. Dieses kann nur in Person und in dem bezeichneten Wahllokale ausgeübt werden. Die Frage stellt sich also thatsächlich so: ob ein in einem gesetzlichen Hafte irgend einer Art Befindlicher verlangen kann, zur Ausübung seines Wahlrechtes vorübergehend aus dem Gefängnisse entlassen zu werden? — Ein Recht hierzu kann nun nicht eingeräumt werden, und zwar sowohl aus principiellen als aus practischen Gründen.

1) S. meine Encykl. der Staatswiss., 2. Aufl., S. 14 fg.

In jener Beziehung ist nämlich zu bedenken, daß der Staat von einer ihm unbestritten zustehenden Befugniß Gebrauch gemacht hat, dem Betreffenden seine Freiheit zu entziehen und ihm bis zum Eintritte einer bestimmten Thatsache (Ablauf der Strafzeit, Beendigung der Untersuchung, Begnadigung) einen Zwangsaufenthalt anzuweisen. Die für den Verhafteten sich daraus ergebenden Folgen sind rechtlich ganz gleichgültig, so nachtheilig oder widerwärtig sie auch für ihn sein mögen. Auch ob öffentliche Interessen etwa darunter leiden, ist rechtlich irrelevant. Selbst die Erfüllung einer von ihm obliegenden öffentlichen Pflicht giebt ihm kein Recht seine, bleibende oder vorübergehende, Entlassung zu verlangen; wie z. B. kein Militärpflichtiger auf Grund dieses Verhältnisses freigegeben wird. So verhält es sich denn auch mit der Betheiligung bei einer Wahl, welche nicht einmal unter den Begriff einer Pflicht fällt. Die Verhinderung mag dem Verhafteten schmerzlich sein; allein er muß eben diese Folge der gegen ihn gesetzlich verhängten Freiheitsbeschränkung tragen, wie er auch eine durch Krankheit, eine nöthige Reise u. s. w. herbeigeführte Unfähigkeit im Wahllocale persönlich zu erscheinen sich gefallen lassen muß. Von einer Wegsetzung über diese Verhältnisse aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohles kann keine Rede sein. Ob bei einer Wahlkörperschaft von wenigstens 20,000 Mitgliedern ein Einzelner sein Stimmrecht ausübt oder nicht, ist von verschwindender Bedeutung. Es ist, wie gesagt, die Ausübung nicht einmal zur Pflicht gemacht. Und wollte man etwa die Möglichkeit eines Mißbrauches geltend machen, so ist nicht nur zu bemerken, daß die Verhängung einer Haft nicht in der Willkühr einer politischen Behörde liegt, sondern auch, daß ein in solcher Beziehung wirklich vorgekommener Mißbrauch für die Anerkennung der dabei zu Stande gebrachten Wahl durch den Reichstag sehr gefährdend wäre, den verfügenden Beamten aber, auf ein unzweifelhaft ebenfalls erfolgendes Ver-

langen des Reichstages, unter § 341 des Reichsstrafgesetzbuches bringen würde. Auch darf, wenn doch einmal die Möglichkeit eines Amtsmißbrauches angenommen werden will, nicht vergessen werden, daß die Entlassung von Gefangenen zur Theilnahme an der Wahl nur unter der Bedingung für einen bestimmten Kandidaten zu stimmen gegeben werden könnte. Wenn aber auch all' diesem nicht so wäre, so würde doch die Ausübung des Activwahlrechtes durch Verhaftete aus verschiedenen practischen Gründen nicht ausführbar oder wenigstens sehr unpassend sein. Einmal könnte die Beurlaubung von Gefangenen zu diesem Zwecke in vielen Fällen große Schwierigkeiten und ganz unverhältnißmäßige Lasten verursachen, zu muthwilligem Unfuge mißbraucht werden. Daß die vorübergehende Entlassung aus dem Gefängnisse, wenigstens in der Regel, nicht gegen einfaches Versprechen der rechtzeitigen Wiedereinstellung geschehen könnte, liegt auf der Hand. Gefangene dieser Art müßten wohl bewacht in das Abstimmungslocal und aus demselben zurückgebracht werden. Dieß würde fast immer schwierig, unter Umständen unausführbar sein, namentlich bei einer großen Entfernung des Wahlbezirkes von dem Orte der Haft, in der letzteren Unterstellung auch bedeutende Kosten veranlassen. Wer soll nun diese bezahlen? Daß der Abstimmende dazu verbindlich wäre, ist offenbar mehr als zweifelhaft; gewöhnlich würde er nicht einmal die Mittel dazu besitzen. Und zu welchem Hohne gegen den Staat könnte ein solches Verlangen mißbraucht werden! Ueberdieß nicht einmal mit der Gewißheit einer wirklichen Abstimmung, welche ja im letzten Augenblicke verweigert oder absichtlich in ungültiger Weise vorgenommen werden könnte. Sodann würde die zum Behufe einer Untersuchung angeordnete Isolirung eines Angeklagten in offenbare Gefahr kommen, das ganze Verlangen vielleicht nur in dieser Absicht gestellt und verabredet werden. Endlich scheint es doch dem Wahlacte und den Gewählten nicht zum Nutzen und nicht zur Ehre

zu gereichen, wenn Strafgefangene unter bewaffneter Begleitung sich betheiligten. Und welche Unzuträglichkeiten, ja welcher haarsträubende Unsinn würde entstehen, wenn man in überscharfsinniger Anerkennung des Wahlrechtes von Gefangenen auf diese auch das in § 17 der W.O. eingeräumte Recht der Vereine und Versammlungen in Wahlangelegenheiten einräumen wollte und müßte [1])!

c. Als unzweifelhaft verfehlt erscheint dagegen die Vorschrift der Wahlordnung, daß ein gerichtlich in Konkurs oder Fallitzustand Erklärter, sowie der, welcher aus öffentlichen oder Gemeindemitteln Armenunterstützung beziehe, von der Ausübung des Activwahlrechtes ausgeschlossen seien. — Vorerst ist schon der Wortausdruck der letzteren Bestimmung: „öffentliche oder Gemeindemittel" falsch; und sogar doppelt falsch. Einmal sind Gemeindemittel doch sicherlich auch öffentliche; es hätte also wenigstens heißen sollen: „Staats- oder Gemeindemittel." Sodann aber ist der Wortlaut theils zu enge theils zu weit. Zu enge, indem er den sehr häufigen Fall einer Unterstützung aus kirchlichen und aus Stiftungsmitteln nicht in sich begreift. Nun ist aber kein Grund denkbar, warum eine Unterstützung dieser Art nicht ebenfalls zur Ausübung des Wahlrechtes unfähig machen sollte, wenn doch einmal Empfang von Almosen ausschließen soll. Daß das Gesetz in diesem weiteren Sinne auszulegen ist, mag kaum im Zweifel stehen; allein es sollte ausdrücklich gesagt sein. Zu weit aber ist der Ausdruck, indem darunter auch solche Unterstützungen begriffen werden können, welche bei einem allgemeinen Unglücke den davon Betroffenen aus einer öffentlichen Kasse gereicht werden, z. B.

1) Diese Gründe hat wohl Thudichum, Verfassungsrecht, S. 149 nicht bedacht, wenn er Gefangenen ein Wahlrecht einräumen will. Die von ihm gemachte Beschränkung auf den Fall, daß das Gefängniß am Orte des Eintrages in die Wählerliste sich befinde, ist ohnedem ganz willkürlich. Wenn ein Recht besteht, so muß es überhaupt ausgeübt werden können.

nach einem großen Brande, einer Ueberschwemmung, einer Viehseuche. Allerdings fällt Hülfe, welche aus Privatsammlungen gereicht wurde, in keinem Falle unter den Buchstaben des Gesetzes; allein je größer das Unglück ist, desto mehr ist auch ein Eintreten des Staates nöthig. Daß nun der Gesetzgeber nicht daran gedacht hat, die empörende Bestimmung zu treffen, es sei eine ganze, vielleicht sehr zahlreiche, Bevölkerung (man denke an die Sturmfluth vom November 1872) mit der Entziehung des Activ- und Passivrechtes zu bestrafen, weil aus öffentlichen Kassen Mittel zur Milderung ihrer Noth entnommen worden, mag gerne zugegeben werden, und hoffentlich wird Niemand sich je beigehen lassen, den ungeschickt gebrauchten Buchstaben des Gesetzes in solcher Weise anwenden zu wollen; allein eine richtigere Redaction hätte ausgesprochen, daß Verunglückte dieser Art nicht zu denjenigen Armen gehören, gegen welche ein Ausschluß vom Stimmrechte verfügt werden wolle. — Sodann und hauptsächlich aber sind die beiden Ausschließungsgründe in offenbarem Widerspruche mit dem ganzen Wahlsysteme der Verfassung. Diese sieht, indem sie jedem fünfundzwanzigjährigen Manne das Wahlrecht einräumt, von allen zur wünschenswerthen Ausübung des Wahlrechtes erforderlichen Eigenschaften ab; die bloße Thatsache der Existenz genügt. Es wird keine Unbescholtenheit verlangt; selbst der wegen des ehrenrührigsten Verbrechens verurtheilt Gewesene tritt mit Ablauf der ausdrücklich zuerkannten Strafe wieder in das Wahlrecht ein. Es schließt von demselben weder persönliche Abhängigkeit, z. B. als Haussohn, als Diener u. s. w., noch geistige Unfähigkeit, z. B. Mangel an allem Unterrichte, aus. Eben so wenig vollständige Vermögenslosigkeit, wenn nur der Empfang von Almosen aus öffentlichen Kassen nicht vorliegt. Warum denn also diese ganz singulare Bestimmung, welche Tausenden ein Recht entzieht, das Zehntausende ausüben dürfen, welche nicht entfernt in sachlich besseren Verhältnissen stehen, deren Genossenschaft bei der Wahl nicht

im mindesten erfreulicher und ehrenvoller ist, bei denen durchaus keine stärkere Vermuthung für Interesse an dem allgemeinen Wohle oder für Unbestechlichkeit vorliegt? Warum nur bei Falliten die Möglichkeit einer Schuld und einer ehrenrührigen Strafe voraussetzen, während jede andere gerichtliche Untersuchung unbeachtet bleibt? Nicht etwa, daß eine Entfernung der Falliten und der Almosenempfänger von der Wahlurne ein an sich durchaus verwerflicher Gedanke wäre; allein derselbe gehört einer ganz anderen Auffassung von dem Wahlrechte an, als die Reichsverfassung für gut gefunden hat aufzustellen. Das Wahlgesetz ist bei diesen Bestimmungen ganz aus seiner Grundidee herausgefallen. Wenn man Kategorieen der Befähigung aufstellt, seien es welcher Art sie wollen, namentlich aber wenn dieselben wirthschaftlicher oder socialer Natur sind, so ist eine Ausschließung Solcher, welche bis zur öffentlichen Unterstützung heruntergekommen sind oder deren Vermögenszerrüttung schuldhaft veranlaßt sein mag, eine ganz natürliche ja nothwendige Folge des Principes. Hier aber kann sie nur als eine unlogische Reminiscenz an ein anderweitiges System begriffen werden, ist somit sicherlich kein Lob für den Gesetzgeber.

d. Die Vorschriften über die formelle Behandlung des Wahlgeschäftes, sowie über die Stimmenberechnung sind im Ganzen als zweckmäßig und einfach anzuerkennen. So namentlich die Bestimmungen, daß in jedem Wahlbezirke nur je Ein Abgeordneter zu ernennen ist; daß die Wahl eines Ersatzmannes oder ein Eintritt des der Stimmenzahl nach Nächsten nicht stattfindet; daß sämmtliche Wahlen an demselben Tage im ganzen Reiche stattfinden; daß die Gültigkeit einer Wahl nicht abhängt von einem bestimmten Verhältnisse der abgegebenen Stimmen zu der Gesammtzahl der Wahlberechtigten. Nur in Einem Puncte ist wenigstens zu Zweifeln über die Richtigkeit Veranlassung; nämlich bei der Bestimmung, daß zu einer gültigen Wahl die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen

erforderlich, in Ermanglung einer solchen Zahl aber in einer zweiten Wahl zwischen den beiden Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben, zu entscheiden sei. Hier ist, zunächst, die Vornahme einer zweiten Wahl als an sich nicht wünschenswerth zu bezeichnen. Eine solche macht immer Beschwerden und verlängert die Spannung, vielleicht widrige Parteiumtriebe. Sodann aber ist es nicht nur möglich, sondern fast wahrscheinlich, daß diese zweite Wahl dem Kandidaten einer Minorität im Bezirke zur Ernennung verhilft. Es können sich nämlich sehr leicht sämmtliche Minoritäten aus Abneigung gegen die relative Mehrheit zur Wahl des bisher in zweiter Reihe Gestandenen vereinigen, seien sie auch noch so verschieden unter sich. Wenn es nun allerdings als ein großer Fehler des beinahe überall, und so auch im deutschen Reiche, angenommenen Wahlsystemes angesehen werden muß, daß die Minderheiten gar keine Vertretung finden: so ist es noch weit unrichtiger, durch eine künstliche Einrichtung die Mehrheit bei Seite zu setzen. Es ist also wohl die Frage erlaubt, ob es nicht besser gewesen wäre, wenn — wie in England — gar keine Proportionalzahl zur Zustandebringung einer Wahl gefordert, sondern einfach Derjenige als gewählt erklärt würde, welcher mehr Stimmen erhielt als jeder andere Kandidat? Dieß hätte, scheint es, um so unbedenklicher geschehen können, als doch zur Gültigkeit einer Wahl nicht etwa die Abgabe eines bestimmten Theiles der eingeschriebenen Wahlberechtigten erfordert ist, sondern überhaupt nur die abgegebenen Stimmen, seien ihrer auch noch so wenige im Verhältnisse zur Gesammtzahl, in Berechnung kommen, somit keineswegs dafür gesorgt ist, daß der Gewählte die im Bezirke thatsächlich in der Mehrheit befindliche Partei vertritt.

e. Endlich mag es noch als eine untergeordnete Bemerkung gelten, daß die Bestimmung des Art. 21 der Verfassung, welche B e a m t e n den Eintritt in den Reichstag ohne Urlaubs-

Gesuch und -Genehmigung gestattet, in ihrer Kürze zu mancherlei Zweifeln Veranlassung giebt. Es frägt sich nämlich, wer als „Beamter" zu gelten hat? Aus den Verhandlungen des verfassunggebenden Reichstages ergiebt sich zwar, daß sowohl Bundes- als Einzelnstaatsbeamte von der Urlaubeinholung befreit sein sollen; allein damit sind die Kategorieen der Beamten keineswegs erschöpft, während der Ausdruck des Gesetzes ganz allgemein ist, und der Grund desselben, nämlich die Sicherstellung des Eintrittes für die Gewählten des Volkes, ebenso gut auch bei diesen anderweitigen Beamten Platz greift. Es muß daher wohl der Begriff des Beamten im Sinne der Reichsverfassung dahin gefaßt werden, daß Allen diese Eigenschaft zukömmt, welche öffentliche Angelegenheiten in bleibender Weise, mit Dienstverantwortlichkeit und namentlich unter der Bedingung einer Urlaubsnachsuchung in dem Falle einer freiwillig gewünschten Unterbrechung des Dienstes bekleiden. Demnach können die durch Art. 21 gegebene Berechtigung unzweifelhaft in Anspruch nehmen: alle vom Staate in bleibender Weise Angestellten, auch wenn ihnen nach dem Landesgesetze die Benennung und die besonderen Rechte eines „Staatsdieners" nicht zukommt; ferner die Mitglieder und Diener der Gemeinden und staatlichen Korporationen (z. B. von Kreisverbänden u. dergl.); die Lehrer an öffentlichen Schulen. Dagegen fallen unter den Begriff weder Diejenigen, welche sich in Folge eines privatrechtlichen Vertrages mit dem Staate zur Ausführung eines bestimmten einzelnen Geschäftes verpflichtet haben, z. B. Techniker, Bauunternehmer; noch auch die von Privaten zur Besorgung ihrer Geschäfte Angestellten, also Beamte von Gutsbesitzern, von Privatbergwerken, von Actiengesellschaften. Beschäftigte dieser Art haben sich vorkommenden Falles von ihren Dienstgebern die Erlaubniß zum Eintritte in den Reichstag zu erwirken, denn eine gewaltsame Lösung von vertragsmäßigen privatrechtlichen Verhältnissen hat der Gesetzgeber sich weder an-

maaßen wollen noch können. Zweifelhaft ist die Sache wohl nur bei Geistlichen und bei den Angestellten von Privat-Eisenbahnen und Dampfschifffahrts-Linien; doch sprechen überwiegende Gründe dafür, daß wenigstens die ersteren das Recht des Art. 21 für sich in Anspruch nehmen können. Geistliche besorgen öffentliche, wenn auch keine staatlichen Geschäfte, werden sehr häufig vom Staate angestellt, bedürfen Urlaub zu einer vorübergehenden Entfernung von ihrem Amtssitze, sind vom Strafgesetze in Betreff der rechtlichen Folgen einer gegen sie erkannten Strafe den weltlichen Staatsbeamten ganz gleichstellt. Die Anwendung des Art. 21 auf sie ist daher nicht nur billig, sondern liegt auch im Sinne des Gesetzes [1]). Was die Beamten von großen Privatverkehrsanstalten betrifft, so stehen sie unzweifelhaft in privatrechtlichen Vertragsverhältnissen zu ihren Dienstherren und finden die Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten keine unmittelbare Anwendung auf sie; allein die Anstalten, welchen sie dienen, sind ihrem Gegenstande und ihren Wirkungen nach wesentlich öffentlicher Natur. Eigentlich wäre es Sache des Staates gewesen, diese großen Verbindungsmittel überall selbst zu errichten, dieselben durch seine Beamten verwalten zu lassen und den etwaigen Reinertrag zur Staatskasse einzuziehen, (wie dieses denn auch bekanntlich in ausgedehntem Maaße wirklich geschehen ist;) wenn aber hiervon aus wirthschaftlichen Gründen Umgang genommen und die Anlage und der Betrieb, damit aber natürlich auch der Ertrag, Actiengesellschaften überlassen wurde, so sind diese an die Stelle des Staates getreten. Von einem reinen Privatgeschäfte kann dabei gar keine Rede sein. Nicht nur überträgt der Staat an die Unternehmer Rechte, welche wesentlich ihm zustehen, z. B. die Befugniß zur Zwangsenteignung; sondern

1) Thudichum, a. a. O., S. 154, erklärt sich gegen die Anwendung des Art. 21 auf Kirchen- und Gemeindebeamte, jedoch ohne weitere Begründung.

er benützt die Anstalten vielfach für seine Zwecke, legt Verpflichtungen im allgemeinen Interesse auf, regelt den Betrieb, übt Oberaufsicht über die Tarife. Vor Allem geht das deutsche Reich in allen diesen Beziehungen sehr weit, wie ein ganzer Abschnitt der Verfassungsurkunde zeigt. Ob die Beamten solcher Anstalten die Berechtigung des Art. 21 nicht in Anspruch nehmen dürfen, ist somit immerhin zweifelhaft, und scheint eine authentische Ausdehnung des Gesetzes auch auf sie wünschenswerth. — Wie es sich nun aber mit den bisher besprochenen Fragen verhalten mag, jeden Falles ist in Betreff auf Alle, welche unter das Gesetz fallen, die schwer wiegende Thatsache zu erwähnen, daß nach einem ausdrücklichen Beschlusse des verfassungsgebenden Reichstags (S. Verhandl. dess., S. 704 und 711) die in den Reichstag eintretenden Beamten von Reichswegen nicht von der Tragung der Verwesungskosten ihres Amtes befreit sind. Es entscheiden hierüber also die Gesetze und Uebungen eines jeden Staates, wohl selbst freies Ermessen der Regierung [1]). Hiermit ist denn freilich die durch Art. 21 beabsichtigte Begünstigung wieder zu gutem Theile neutralisirt. Ein Beamter kann, wenn seine Regierung es verlangt, neben den Kosten für den Besuch des Reichstages auch noch den Aufwand für seine Vertretung tragen müssen. Ob dieß zweckmäßig ist und ob es im Sinne der Verfassung liegt, steht freilich sehr dahin.

---

1) Wenn Hirsemenzel, Verf. des nordd. Bundes, Bd. I, S. 84, und (wie es scheint) Thudichum, a. a. O., S. 154 fg., die Verwerfung des auf Erlassung der Stellvertretungskosten gestellten Antrages dahin auslegt, daß dieser Aufwand als Pflicht des Beamten ausgesprochen worden sei, so ist dieß offenbar unrichtig nach dem ganzen Hergange der Sache. Es wollte nur die Bestimmung hierüber den Einzelstaaten überlassen werden, welche denn nach Belieben auch die Ersatzpflicht erlassen könnten, (wie dieß z. B. Preußen zunächst thut.) Dieser Ansicht ist denn auch die Mehrzahl der Schriftsteller, so Martitz, Betrachtungen, S. 82; Meyer, Grundzüge, S. 100; Rönne, Verfassungsrecht, S. 165, Anmerk. c).

β. Bemerkungen über das Wahlsystem im Ganzen.

Es ist nun aber hohe Zeit überzugehen zu allgemeineren und deßhalb wichtigeren Betrachtungen über das für den Reichstag gegebene Wahlsystem im Ganzen. Diese mögen zum Gegenstande haben: das allgemeine Stimmrecht; die allgemeine Wählbarkeit; die unmittelbare und directe Wahl; die geheime Abstimmung.

a. Das allgemeine Stimmrecht.

Es muß zugegeben werden von Freund und Feind der allgemeinen Berechtigung zur Activwahl, daß in der Reichsverfassung der Grundsatz offen, einfach, ohne Hinterthüren zu lassen ausgesprochen ist. Jeder deutsche Mann von fünfundzwanzig Jahren (mit kaum nennenswerthen Ausnahmen) ist Wähler für den von seinem Wohnsitz-Bezirke in den Reichstag zu schickenden Abgeordneten. Dieß ist muthig und folgerichtig, den Grundgedanken einmal zugegeben; die Beurtheilung aber ist erleichtert eben der Klarheit des ganzen Verhältnisses wegen. — Allein hierauf beschränkt sich wenigstens das Anerkenntniß des Verfassers der gegenwärtigen Erörterungen. Die Einrichtung selbst verwirft er auf das entschiedenste, und ihre Einführung im deutschen Reiche erachtet er für einen großen Fehler und für ein Unglück. Dieses aber in Kurzem aus folgenden Gründen.

Zunächst ist es nicht eben schwer nachzuweisen, daß der ganze Anspruch auf eine gleiche Betheiligung Aller an einer bestimmten Staatsanstalt im letzten Grunde auf einem falschen Gedanken, nämlich auf einer Begriffsverwechslung, beruht. Richtig ist, daß jeder Theilnehmer am Staatsverbande den gleichen Anspruch hat, vom Staate in seinen Lebenszwecken, so weit diese überhaupt vernünftig sind, gefördert zu werden. Allein nicht richtig ist, wenn als gleichbedeutend hiermit die eigene, mittel-

bare oder unmittelbare, Betheiligung Aller an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten gesetzt wird. Es ist selbstverständlich, daß die Thätigkeit zur Erreichung der Staatszwecke richtig geordnet sein muß, weil dieß die Bedingung ihrer Wirksamkeit ist. Auf eine Betheiligung hierbei, welche als zweckwidrig nachgewiesen werden kann, hat Niemand ein Recht, vielmehr wäre ihre Ausübung ein Unrecht gegen Alle. Zweckwidrig aber ist eine Handlung, welche entweder dem Wesen der concreten Staatsordnung zuwider läuft, diese also stört und mehr oder weniger unbrauchbar macht, oder welche unvereinbar ist mit der menschlichen Natur, also nicht genügend gehandhabt werden kann. Mit andern Worten, die Forderung eines allgemeinen Wahlrechtes, (welche jeden Falles eine Betheiligung an der Staatsthätigkeit ist,) ist eine Frage der Logik und der Psychologie, nicht aber des angeborenen Rechtes.

Nun aber ist ein doppelter Beweis klar herzustellen. Einmal, daß die Berechtigung Aller mitzuwirken bei Bestellung eines Ausschusses der Gesammtheit zur Wahrung der gemeinsamen Rechte und Interessen gegenüber von der Regierung nur in einer einzigen der erfahrungsgemäß vorhandenen Staatsarten aus dem Wesen derselben sich ergiebt, in den übrigen dagegen entweder, je nach der Zweckbestimmung des fraglichen Ausschusses, zulässig ist wie noch andere Einrichtungen verschiedener Art, oder aber als durchaus unvereinbar sich darstellt. Zweitens, daß eine solche allgemeine Berechtigung unter allen Umständen Forderungen an die menschliche Natur stellt, welchen sich diese in der Regel versagt.

Was den ersten Punct betrifft, so ist allerdings richtig, daß es eine Staatsart giebt, in deren Wesen ein allgemeines Wahlrecht mit logischer Nothwendigkeit begründet ist. Dieß ist die Demokratie, also derjenige Staat, in welchem jeder Bürger an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten in gleicher Weise sich betheiligt. Ist hier die Abhaltung von Volksver-

sammlungen, welche die naturgemäße Form für den Ausspruch des souveränen Volkswillens sind, wenigstens in der Regel nicht ausführbar, z. B. wegen der allzugroßen Anzahl der Bürger oder wegen der Ausdehnung des Gebietes, wird also als Ersatz derselben eine kleinere Versammlung von Vertretern der ganzen Menge eingerichtet, so ist unzweifelhaft auch ein allgemeines und gleiches Recht zur Wahl dieser Vertrauensmänner gegeben. Wohl bemerkt aber, nicht als ein unmittelbarer Ausfluß eines angeborenen Menschenrechtes, sondern als eine Folge der positiv bestehenden Staatsordnung. — In allen anderen Arten von Staaten verhält es sich anders. Es wäre Zeitverschwendung ferne liegende und in den itzigen europäischen Verhältnissen gar nicht mehr vorhandene Staatsarten hier ausführlich zu besprechen, und mag daher nur angedeutet sein, daß in mehreren solcher Staatsarten, z. B. in der Theokratie und in der Aristokratie, schon das Vorhandensein einer die Gesammtheit des Volkes gegenüber von der Regierung vertretenden Versammlung unvereinbar mit dem Grundgedanken der Verfassung wäre, somit von wählen überhaupt nicht die Rede sein kann. Ferner daß in Patrimonialstaaten zwar wohl mitwirkende oder controlirende Versammlungen denkbar und zuläßig sind, allein dieselben, nach der thatsächlichen Zusammensetzung des beherrschten Landes, naturgemäß aus den Vertretern verschiedener und verschieden berechtigter Stände und Landestheile bestehen, somit ein allgemeines Wahlrecht ebenfalls nicht in Frage kommt. Selbst aber wenn die Frage nur beschränkt wird auf die constitutionelle Monarchie des Rechtsstaates, so kommt es vor Allem darauf an, welcher Zweck der vertretenden Versammlung gegeben werden will. Es sind nun aber zwei Möglichkeiten. Entweder soll diese Versammlung zusammengesetzt sein aus Vertretern der thatsächlich im Volke vorhandenen Interessen; oder aber will man der Gesammtheit der Bürger unterschiedslos ein Mittel geben, die Rechte und In-

teressen Aller gegenüber von der Regierung zu vertreten. Im ersten Falle wären augenscheinlich allgemeine Wahlen ein Selbstwiderspruch; die Wahlberechtigungen gliedern sich nach der Zugehörigkeit zu einer der vorhandenen und zu Repräsentationsrecht berufenen Interessengruppen. Aber auch in der zweiten Unterstellung ist ein allgemeines Wahlrecht noch keineswegs eine logisch nothwendige Folge. Es kann nämlich die Wahl der Vertreter der Gesammtheit als ein staatlicher Auftrag, eine Pflicht und eine Art von Amt betrachtet werden; oder wird die Betheiligung von der Seite des Rechtes der Bürger aufgefaßt. Wird jener Gedanke festgehalten, so ist widerspruchslos der Wahlauftrag auf Diejenigen zu beschränken, welche eine Sicherheit zweckmäßiger Vollziehung geben; was dann wieder nach verschiedenen Gesichtspuncten bestimmt werden kann, z. B. nach Vermögen, nach Bildung, nach bereits erprobten Dienstleistungen u. s. w. Also auch hier kein allgemeines Wahlrecht. Nur dann folglich, wenn das Recht des Bürgers zu einer Mitwirkung bei Staatsangelegenheiten als maaßgebend gilt, mag auch die Forderung einer Betheiligung an der Wahl der Vertreter als eine nothwendige Folge behauptet werden. Jedoch selbst hier nur unter der Voraussetzung, daß Alle unterschiedslos als befähigt zu einer brauchbaren Ausübung des Rechtes betrachtet werden.

Dieß führt nun unmittelbar zu der Darlegung des zweiten oben angekündigten Beweises, nämlich daß eine richtige Benützung des Stimmrechtes keineswegs allgemein zu erwarten sei in den thatsächlichen Zuständen der menschlichen Natur.

Es ist selbstverständlich, daß die Wahlen gut ausfallen müssen, wenn sie nicht manchfachen und schweren Nachtheil bereiten sollen. Eine gute Wahl setzt nun aber zwei Eigenschaften bei den Abstimmenden voraus: Einsicht in das, wovon es sich im Allgemeinen und im besondern Falle bei der Wahl handelt; sodann reinen und festen Willen der Einsicht zu folgen ohne

Ablenkung durch selbstische Interessen, Drohungen, Verführungen von Parteien und Demagogen oder Regierungsschmeichlern. Die Frage ist also: ob diese Eigenschaften bei sämmtlichen erwachsenen Männern eines ganzen Volkes vernünftigerweise angenommen werden können? Es ist schwer an eine aufrichtige Bejahung dieser Frage zu glauben. Allerdings wird behauptet, es haben die Völker eine wunderbare mysteriöse Befähigung das zu finden, was ihnen fromme; allein es ist dieß, mit aller Achtung vor Denen, welche den Satz aufstellen, sei es gesagt, eine sinnlose Phrase, welcher die Erfahrung unzähligemal widersprochen hat. Im Gegentheile muß der Satz offen und unumwunden aufgestellt werden, daß die zu einer guten Wahl erforderlichen Eigenschaften verhältnißmäßig nur selten, jeden Falles nicht bei der überwiegenden Mehrzahl vorhanden sind. — Darüber kann kein Zweifel sein, daß die große Mehrzahl der Bevölkerung in unseren Staaten, selbst in den angeblich vorgeschrittenen Ländern, d. h. in welchen Jeder in seiner Jugend lesen und schreiben lernen muß, sehr ungebildet ist, namentlich politisch ungebildet. Die große Menge der Landleute und der unteren Schichten in den Städten hat auch nicht eine Idee davon, welche Aufgaben eine Ständeversammlung zu lösen hat, namentlich eine räumlich entfernte und mit höheren und nur mittelbar wirkenden Fragen beschäftigte. Diese Menge kann auch die Eigenschaften der Bewerber um die Wahl oder der ihr zur Ernennung Empfohlenen in keiner Weise beurtheilen. In allen diesen Beziehungen hängt sie von Denen ab, welche sich zu ihrer Führung und Ueberredung drängen, oder von einer großen Strömung der öffentlichen Meinung. Diese Beeinflussung kann allerdings eine gute sein, allein eben so wohl eine schlechte und verderbliche, und leider ist sogar das Letztere das wahrscheinlichere, weil persönliche oder Partei-Absichten rühriger sind als ruhige Vernunft. Man bedenke nur den wirklich empörenden Mißbrauch, welchen vor unseren

Augen in Ländern des allgemeinen Wahlrechtes die katholische Klerisei von ihrem Einflusse auf die ländliche Bevölkerung ausübt. Besten Falles sind also die Wahlen dem Zufalle überlassen. Und vergebens würde man hoffen, daß die Einsicht der höheren und der mittleren Klassen die Mängel der Mehrzahl ausgleiche. Dem sollte freilich so sein; allein sie sind in der Minderzahl, und überdieß ist es eine unbestreitbare Erfahrung, daß die Masse der mittleren Stände aus Gleichgültigkeit, aus Feigheit, aus Mangel an Zusammengehörigkeit den Einfluß, welchen sie besitzt, wenig benützt, sich selbst sogar von aller Betheiligung an den Wahlen ferne hält. Wie dem aber auch sein mag, so bleibt es immer eine barbarische Staatseinrichtung, daß die Stimme des ersten Staatsmannes im Lande nicht mehr gilt als die eines verkommenen Eckenstehers, die des berühmtesten Gelehrten nicht mehr als die des rohesten Bauernburschen, die des großen Industriellen nicht mehr als die seines Heizers. — Und nicht anders steht es mit dem Willen eine gute Wahl zu treffen. Daß Jeder, auch der Niederste und der Aermste, ein wenigstens mittelbares Interesse hat an einer richtigen Wahl, ist freilich klar und auch den Meisten begreiflich zu machen; allein wie zahlreich und wie mächtig sind die Einflüsse, welche von der stracken Befolgung der Ueberzeugung abbringen können und thatsächlich abbringen! Beschwatzungen, Furcht, Gleichgültigkeit, Klassen-Haß wirken unberechenbar, namentlich wenn in Folge von Stumpfheit und Unwissenheit die Ueberzeugung überhaupt nicht stark und bewußt ist. Man hofft wohl, daß die schlechten Neigungen und Einwirkungen sich gegenseitig neutralisiren; allein dem ist in der Regel doch nicht so, da die eine oder die andere, gleichgültig aus welchem Grunde, das Uebergewicht hat. Auch darf man ohne Scheu die glückliche Bemerkung (Grillparzer's), es sei ein großer Irrthum anzunehmen, daß drei Dummköpfe Einen gescheuten Menschen machen, auch auf Motive anwenden. Drei schlechte machen

keineswegs ein gutes. — Also mit Einem Worte, das allgemeine Wahlrecht stellt an das Volk Forderungen, welchen dasselbe intellectuell und sittlich in seiner Masse nicht gewachsen ist.

Die gegen diese Ansicht vom allgemeinen Wahlrechte wohl geltend gemachten Einwendungen sind nicht von Bedeutung. — Daß das eine und andere sonstige Wahlsystem mißbraucht werden kann zur Ausbeutung der unteren Klassen zu Gunsten der höheren, mag sein; allein weit bedenklicher ist die Gefahr, welche von einer Herrschaft der rohen Masse den höheren Lebenszwecken droht, namentlich in gegenwärtiger Zeit. — Bestechung der Wähler mit Geld ist allerdings bei der großen Anzahl von Berechtigten, welche ein allgemeines Wahlrecht erzeugt, nicht in wirksamer Weise wohl möglich; allein die Beschwatzung der Einfältigen und die Aufreizung der Neidigen ist nicht weniger nachtheilig für eine ehrliche Wahl. — Die Hoffnung, daß durch die allgemeine Betheiligung bei den Wahlen sich auch eine Theilnahme des ganzen Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten werde erweckt werden, ist wohl in der Hauptsache unbegründet; eine einzelne, nur selten eintretende Thätigkeit wirkt nicht nachhaltig. Bei weitem leichter und sicherer wird diese Wirkung erzeugt durch die Leistungen einer tüchtigen Volksvertretung, diese ist ja aber eben durch dieses Wahlsystem in Frage gestellt. — Endlich muß zwar gerechter Weise zugegeben werden, daß wir uns an dem itzt durch allgemeine Wahlen zu Stande gekommenen Reichstage im Ganzen zu erfreuen haben; allein man darf nicht vergessen, daß die üblen Seiten der neuen Einrichtung sich noch nicht haben entwickeln und einleben können, und daß es an jeder Sicherheit für die Fortdauer lobenswerther Wahlen fehlt. Bewährt sich die Erfahrung wirklich, dann, aber auch erst dann, müssen allerdings die dem Systeme entgegengestellten Einwendungen zurückgenommen werden. Indessen läßt die doch immerhin ganz bedeutende Anzahl

von ultramontanen Wahlen begründete Zweifel übrig an einem wünschenswerthen Verlaufe [1]).

Wenn dem Allem nun aber so, oder im Wesentlichsten wenigstens so ist, und wenn zur Erkenntniß der Sachlage es der Genialität gar nicht bedurfte, welche von entscheidendem Einflusse auf die Gründung der Reichsverfassung war, wie, so darf man füglich fragen, ist die Aufnahme des allgemeinen Wahlrechtes zu erklären? Es ist schon früher an einem andern Orte [2]) die Vermuthung aufgestellt worden, daß es geschah theils um für die neue Gestaltung der deutschen Zustände schnell die Zuneigung der großen Masse der Bevölkerung zu gewinnen, theils aus verachtender Abneigung gegen den unkräftigen und doch beschwerlichen Liberalismus der Mittelstände. Dieß mag,

1) Das allgemeine Wahlrecht ist schon oft der Gegenstand kritischer Untersuchungen gewesen. So z. B. von Lord Brougham, Political philosophy, Bd. III, S. 63 fg.; Stahl, Staatslehre, 3. Aufl., S. 322 fg.; Levita, Volksvertretung in ihrer organischen Zusammensetzung, Lpz., 1853; Winter, die Volksvertretung in Deutschlands Zukunft. Gött., 1852; ders., der Bundesrath. Tüb., 1872; in meinem Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. I, S. 435 fg.; Bd. III, S. 715 fg. In der Verwerfung des Gedankens herrscht Uebereinstimmung, und auch die Gründe sind, wie natürlich, so ziemlich übereinstimmend; doch wird von den einzelnen Beurtheilern bald dieser bald jener Grund mehr in den Vordergrund gestellt. Dieß rührt aber hauptsächlich daher, daß der Kritiker sich für verpflichtet erachtet, an der Stelle der von ihm verworfenen Einrichtung eine andere ihm besser scheinende zu empfehlen. Diese Vorschläge gehen nun aber bedeutend auseinander, daher denn auch die Beweisführungen. — Es ist offenbar hier nicht der Ort, die ganze weite Frage positiv zu erörtern und nun auch für das deutsche Reich eine veränderte Volksvertretung in Vorschlag zu bringen. Die Aufgabe ist nur, das Bestehende in seinem Wesen, also auch in seinen etwaigen Fehlern, zur Einsicht zu bringen; die Wirkungen eines solchen Verständnisses sind der Zukunft zu überlassen, und sie wird um so entscheidender sein, wenn auch Erfahrungen gemacht sind. Vorläufig ist an eine Aenderung nicht zu denken, und Vorschläge zu einer solchen wären eitel Zeitverschwendung.

2) S. meine angef. Schrift, Bd. III, S. 719.

wenn es richtig ist, zur Erklärung hinreichen; ob auch zur Rechtfertigung und zur Tröstung, ist eine andere Frage.

Nur einer Selbsttäuschung würde man sich hingeben, wenn man auf eine baldige und ausgiebige Verbesserung der verfehlten Bestimmung hoffen wollte. Einmal eingeräumte allgemeine Volksrechte wieder zu entziehen, ist ein sehr bedenkliches Unternehmen und wäre von Seiten der dazu beitragenden Mitglieder des Reichstages ein politischer Selbstmord. Aenderungen solcher Art mögen in Folge großer Ereignisse und Umwälzungen vorgenommen werden, aber nicht als Ausflüsse ruhig und geschäftsmäßig verhandelnder Staatsweisheit. Zunächst also müssen die Folgen getragen werden, und zwar sowohl die unmittelbaren für das Reich, als die mittelbaren, welche sich in Aenderungen der bisher noch beschränkteren Wahlrechte in den Einzelstaaten äußern werden. Die einzigen zunächst denkbaren Gegenwirkungen sind: eine möglichste Verbesserung des Volksunterrichtes zur Verminderung der Unwissenheit und geistigen Unselbstständigkeit; sodann eine fest zusammengeschlossene Thätigkeit der gebildeteren Klassen zur Beeinflussung der Wahlen, damit wenigstens den klerikalen Bemühungen ein Gegengewicht gegeben werde. Aber jenes Mittel wirkt besten Falles nur langsam und nur in beschränktem Maaße, auch wird ihm von Denen, welche Vortheil aus der Einfalt und Unbildung ziehen, auf das eifrigste widerstrebt; ein bedeutender Erfolg des andern Mittels aber ist bedingt durch eine wesentliche Umänderung in den Gesinnungen und Gewohnheiten der Mittelstände, auf welche zunächst wenig Aussicht ist.

b. Die allgemeine Wählbarkeit.

Es bedarf keines Beweises, daß Bestimmungen über das active Wahlrecht selbst bei Festhaltung des allgemeinen Stimmrechtes an sich eine sehr wirksame Correctur erhalten könnten durch die Feststellungen der Wählbarkeit. Wenn es mög-

lich wäre, diese letztere zu beschränken auf Kreise, aus welchen man sich im Durchschnitte auf wenigstens leidliche Abgeordnete Rechnung machen könnte, so wäre es zwar immer noch lange nicht ganz gleichgültig, wer zu wählen hätte, da auch dann noch genugsamer Spielraum für gute und schlechte Bevorzugungen übrig bliebe; allein man dürfte doch mit größerer Beruhigung dem Ergebnisse entgegensehen. Leider ist es aber schwer Bestimmungen zu finden, welche einer Seits gehörig wirksam sind, anderer Seits aber keine üblen anderweitigen Folgen haben. So z. B. wird, wenn zur Bedingung der Wählbarkeit ein bedeutendes Vermögen gesetzt wird, zwar auf eine bessere Erziehung, also auch auf Intelligenz, sowie auf conservative Gesinnungen gehofft werden können; allein es ist auch ein plutokratisches, je nach der Art des verlangten Vermögens ein aristokratisches, Gebahren der Versammlung zu befürchten, welches Unzufriedenheit bei der Mehrzahl der Bevölkerung erwecken würde, vorweg in der gegenwärtigen Zeit. Auch sind beständige Angriffe auf das Princip von Seiten der minder wohlhabenden und doch Befähigung beanspruchenden Klassen oder Individuen zu erwarten. Eine Forderung vorgerückteren Alters mag bis zu einem gewissen Grade größere Ruhe und Reife der Berathungen in Aussicht stellen; allein sittlicher oder intellectueller Werth wird dadurch nicht gesichert, und überdieß ist die Wirkung keine sehr bedeutende, wenn nicht hoch hinauf gegriffen wird, was denn wieder die Uebelstände einer Gerontokratie zur Folge hätte. Auch entgeht dann die sehr beachtenswerthe Schule einer politischen Erziehung des jüngeren Geschlechtes. Ganz verständig erscheint auf den ersten Blick die Aufstellung von Kategorieen, welche höhere Bildung, sowie Erfahrung und Verdienste in öffentlichen Dingen gewährleisten könnten. Allein wenn die Zahl der Wählbaren nicht allzu sehr beschränkt sein soll, so müssen die Gränzen so weit gesteckt werden, daß sie auch bedenkliche Klassen umfassen, wo dann

der Zweck um so mehr in Frage gestellt wird, als durch Beschränkung der Concurrenz die Wahrscheinlichkeit von Wahlen aus ihrer Mitte entsprechend steigt. So ist nach weit verbreiteter Erfahrung eine große Anzahl von Advokaten nichts weniger als ein wünschenswerther Bestandtheil einer volksvertretenden Versammlung; und doch könnte an eine Ausschließung dieses Standes nicht gedacht werden. Deßgleichen sind in neuester Zeit katholische Geistliche ein höchst bedenkliches Element in jedem Theile eines rechtsstaatlichen Organismus, da ihnen Feindseligkeit gegen den Staat der Neuzeit als Glaubenssatz vorgeschrieben ist und sie in vollständiger Abhängigkeit von hierarchischen Führern stehen. Dennoch ist es sehr zu bezweifeln, daß ein völliger Ausschuß derselben aus den Ständeversammlungen zu wagen wäre. — Aus diesen Erwägungen ist es denn auch die so ziemlich allgemeine Ansicht bei Theoretikern und Practikern hervorgegangen, daß Beschränkungen des Passiv-Wahlrechtes besser ganz unterlassen werden, oder daß sie höchstens bei einigen gar zu schreienden Fällen von Unwürdigkeit oder Unbrauchbarkeit Anwendung finden können. Es soll demnach auch kein Tadel darüber ausgesprochen werden, daß die Reichsgesetze nur ganz wenige und in der Hauptsache nur mittelbar wirkende Beschränkungen des Passiv-Wahlrechtes aufstellen.

Es ist nämlich, um noch einmal daran zu erinnern, von Verfassung und Wahlgesetz als allgemeiner Grundsatz ausgesprochen, daß jeder fünfundzwanzigjährige Deutsche überall im ganzen Reichsgebiete gewählt werden kann; und die einzigen Beschränkungen dieser bis an die äußersten Gränzen gehenden Freiheit sind: einmal, daß die vom Activwahlrechte Ausgeschlossenen, also Entmündigte, Fallite, Almosenempfänger und die ihrer politischen Rechte zur Strafe Beraubten, auch nicht gewählt werden können; und zweitens, daß der zu Wählende wenigstens ein Jahr lang irgend einem deutschen Staate

angehört haben muß. Sodann kommt, mittelbar, die Bestimmung in Betracht, daß die Mitglieder des Reichstages keine Bezahlung erhalten.

Die völlige Unbedeutsamkeit der beiden ersten Bestimmungen bedarf kaum eines Nachweises.

Was nämlich, zuerst, die wegen vermutheter oder erwiesener Unzuverlässigkeit oder Unehrenhaftigkeit der Wählbarkeit Beraubten betrifft, so ist selbstverständlich, da sie am Activwahlrechte keinen Antheil haben sollen, an sich nichts gegen ihren Ausschluß von der Wahlbarkeit einzuwenden. Wer aus persönlichen Gründen nicht für würdig erkannt ist zu wählen, kann noch weniger zur Wählbarkeit zugelassen werden. Nur ist einleuchtend, daß durch diese Bestimmung wenig gewonnen ist für Ausscheidung unsauberer und schimpflicher Bestandtheile der Versammlung. Die vier fast zufällig hervorgehobenen Kategorieen begreifen nur einen kleinen Bruchtheil Derer, welche dem Reichstage zur Unehre gereichen würden; es ist somit immerhin die Möglichkeit offen, daß sittlich oder rechtlich grundschlechte Wahlen getroffen werden, wenn ein Wahlbezirk seiner Pflicht und seiner Würde nicht eingedenk ist. (Ob nicht schon Fälle solcher Art vorgekommen sind, mag Jeder nach seiner Ansicht beurtheilen.) Sodann ist nicht zu verkennen, daß diese aus den Bestimmungen über das Activ-Wahlrecht herübergenommenen Beseitigungsgründe wohl für jenen Kreis der Thätigkeit passen und in ihm zur Anwendung kommen, dagegen in Betreff der Wahlkandidaten kaum eine practische Bedeutung haben können. Auch der verdorbenste und verkehrteste Wahlbezirk wird schwerlich jemals auf den Gedanken kommen, einen Bettler, Entmündigten u. s. w. zu wählen. Höchstens mag dann oder wann ein zu einer Ehrenstrafe Verurtheilter in Frage stehen; dann aber hilft der Ausschluß des Wahlgesetzes nicht einmal viel, da bei Verurtheilungen wegen politischer Vergehen die Entziehung der staatsbürgerlichen Rechte die Wähl-

barkeit nach Erstehung der sonstigen (also Gefängniß-) Strafe nicht beeinträchtigen soll. — Doch es ist die ganze Sache der Rede nicht werth.

In Betreff der zweiten Beschränkung der Wählbarkeit, also der mindestens einjährigen Staatsangehörigkeit, fällt in die Augen, daß sich hier die Vorschriften über das Activ- und das Passiv-Wahlrecht insoferne nicht ganz decken, als bei dem ersteren Reichsangehörigkeit mit thatsächlichem Wohnsitze im Wahlbezirke (also am Tage der Richtigstellung der Wahllisten) verlangt, bei dem anderen dagegen diese letztere Bedingung nicht gemacht wird, indem überhaupt jeder Deutsche wählbar ist, dagegen eine wenigstens einjährige Angehörigkeit zu einem Bundesstaate gefordert wird. Es darf als unzweifelhaft ausgesprochen werden, daß diese Bestimmung nicht glücklich getroffen ist. Ihr einziger denkbarer Zweck, nämlich die Vergewisserung einer genugsamen Kenntniß der deutschen Zustände und eines Einlebens in die politische Atmosphäre, kann offenbar nicht erreicht werden. Einmal ist nicht einmal einjähriger Aufenthalt in Deutschland vorgeschrieben, sondern nur Staatsangehörigkeit während solcher Zeit. Ein solches Verhältniß kann denn aber auch während eines beständigen Aufenthaltes im Auslande stattfinden. Sodann aber ist die Vorschrift einer blos einjährigen Staatsangehörigkeit viel zu kurz bemessen zur Erreichung der fraglichen Absicht. Andere constitutionelle Staaten sind in dieser Beziehung weit strenger. Zum Theile verlangen sie sogar angeborene Staatsangehörigkeit oder doch große Naturalisation, zum Theile wenigstens längeren und ununterbrochenen Aufenthalt im Lande, wie z. B. die Vereinigten Staaten von Nordamerika fünfjährigen. Die Bestimmung einer dreijährigen Frist in der Wahlordnung von 1866 war entschieden richtiger [1]. — Verdorben ist somit freilich nichts durch diese Beschränkung

1) Vgl. Thudichum, Verfassungsrecht, S. 152 fg.

der Wählbarkeit, aber auch sicherlich nichts gewonnen. Wenn man einmal an die Sache dachte, hätte anders verfahren werden müssen.

Wesentlich anders verhält es sich mit der dritten, allerdings nur mittelbar auf die Wählbarkeit einwirkenden, Bestimmung, nämlich mit der Vorschrift der Verfassung (Art. 32), daß die Mitglieder des Reichstages als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen dürfen. — Hier ist von einer Unwirksamkeit keine Rede; im Gegentheile schneidet diese Vorschrift tief ein und ist in weitestem Umfange fühlbar. Die nothwendige Folge derselben ist offenbar, daß — mit einziger Ausnahme der Bewohner von Berlin selbst — nur Derjenige sich um eine Stelle im Reichstage bewerben oder eine ihm angetragene annehmen kann, welcher reich genug ist, um die Kosten der Reise in die Reichshauptstadt und eines mehrmonatlichen, nicht eben wohlfeilen, Aufenthaltes in derselben in jedem Jahre aus eigenen Einnahmen zu bestreiten, nebenbei vielleicht die Verluste einer Abwesenheit von seinen Beschäftigungen und, je nach den Bestimmungen der Landesgesetze, als Beamter die Entschädigung für einen Amtsverweser zu tragen. Allerdings giebt es in dem großen Deutschland Männer in hinreichender Zahl, welche ein solches Opfer zu bringen im Stande und auch Willens sind, und es wird also aus pekuniären Gründen wohl nie an Bewerbern fehlen; allein daß die — dem allgemeinen Grundsatze nach — Millionen Berechtigter practisch auf eine sehr bescheidene Zahl zurückgeführt werden, ist unläugbar. Ganze große Schichten der Bevölkerung sind thatsächlich durch den Mangel an den erforderlichen pekuniären Mitteln ausgeschlossen. Dieß wird denn auch allgemein als Thatsache anerkannt. Dagegen gehen begreiflicherweise die Urtheile über die Vorschrift weit und schroff auseinander. Einer Seits ist dieselbe der Gegenstand bitterer Klagen und beständiger Bemühungen um Abänderung. Es sei, wird behauptet, eine hinterlistige Besei-

tigung des großartigen Grundsatzes der allgemeinen Wahlbefähigung, eine brutale Begünstigung des Geldes und seiner Unterdrückungskraft, ein offen der übergroßen Mehrzahl des Volkes und vor Allem der Arbeiterklasse hingeworfener Handschuh. Von Gemäßigteren wird wenigstens geltend gemacht, daß eine auf Vermögensverhältnisse begründete Beschränkung der allgemeinen Wahlberechtigung keinerlei Sicherheit für sittliche und politische Tüchtigkeit der noch wahlfähig Bleibenden gewähre; daß der Eintritt junger Männer dadurch ungebürlich erschwert werde, indem solche nur selten schon in hinreichend befestigten Vermögensverhältnissen sich befinden; daß ein Keim weitverbreiteter Unzufriedenheit mit den Einrichtungen des Reiches gepflanzt sei. — Auf der andern Seite wird unumwunden der Satz aufgestellt, daß nur die Vorschrift einer unentgeltlichen Dienstleistung das unvernünftige allgemeine Wahlrecht noch erträglich mache. Offenbar könnte es, und würde es thatsächlich auch nicht selten, zu den übelsten Folgen führen, wenn es dem Pöbel in den Städten und der unwissenden Bevölkerung des flachen Landes möglich wäre, Leute ihrer Art in den Reichstag zu schicken und diesen dadurch sogar noch eine Bezahlung zu verschaffen. Allerdings sei der Besitz einigen Vermögens noch lange keine Sicherleistung für eine wünschenswerthe Ausübung des Abgeordnetenmandates; allein davon handle es sich hier nicht. Die vorliegende Bestimmung fordere von dem Reichstagsmitgliede, daß er ein Opfer bringe für das Recht seine Stimme in den allgemeinen Angelegenheiten Deutschlands abzugeben; nun seien aber doch Solche, welche sich hierzu verstehen, im Zweifel bessere Volksvertreter, als Diejenigen, welche aus dem von ihnen gesuchten Berufe noch einen Gewinn für sich ziehen wollen. Niemand habe noch die Tüchtigkeit und Ehrenhaftigkeit der englischen Parlamentsmitglieder auf gleiche Stufe gestellt mit den Eigenschaften der bezahlten Abgeordneten der französischen oder der amerikanischen Ver-

sammlungen. Somit sei die Vorschrift unentgeltlicher Dienstleistung entschieden zu billigen und mit aller Kraft gegen Beseitigungsangriffe zu vertheidigen. Wenn dieselbe fiele, so würden bald Maaßregeln zur Fernehaltung unerträglicher Wahlen nothwendig werden, welche noch weit tiefer in das allgemeine active und passive Wahlrecht eingreifen dürften. -- Auf eine Versöhnung dieser entgegengesetzten Meinungen ist kaum zu rechnen. Sie haben ihren Grund in den verschiedenen Anschauungen vom Leben und vom Menschenwerthe. Anhänger von entschiedenen demokratischen Richtungen und idealistische Bewunderer der angebornen Eigenschaften werden immer die thatsächliche Ausschließung der großen Mehrheit als einen Flecken der Reichsverfassung betrachten; Diejenigen aber, welche durch Erfahrung zu anderen Schlüssen berechtigt zu sein glauben, sich an sie als einen Nothanker halten. Jeden Falles aber muß sich der, welcher überhaupt in der Betheiligung bei einer Volksvertretung nicht die Ausübung eines natürlichen, Jedem schon in die Wiege gelegten Rechtes erkennt, sondern sie als einen vom Staate den dazu Befähigten nach Zweckmäßigkeitsgesetzen ertheilten Auftrag betrachtet mehr der Ansicht der Letztern zuneigen. Ob der dabei auf den Besitz von Vermögen, oder richtiger gesprochen von einem größeren Einkommen, allein gelegte Accent eine richtige und vollständige Lösung der Aufgabe ist, mag etwa für ihn zweifelhaft sein; allein er kann nicht anders als schon den Versuch hierzu billigen. — Uebrigens mag dem Allem sein, wie ihm wolle, jedenfalls muß eine loyale Vollziehung der einmal bestehenden Verfassungsvorschrift gefordert werden. Dabei ist denn wohl zu bemerken, daß das Verbot einer Bezahlung keineswegs auf Bezüge aus Staats- oder sonstigen öffentlichen Kassen beschränkt, sondern ganz allgemein gestellt ist. Es ist dem Reichstagsmitgliede überhaupt untersagt als solcher Geld zu beziehen. Er darf also Gehalt oder Entschädigung auch nicht aus den Ergebnissen von Privatsammlungen unter seine

Parteigenossen annehme; und es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß jede gegen das Verfassungsverbot gehende Handlung eine ungesetzliche und strafbare ist. Kommt ein solcher Fall zur Kenntniß des Reichstages, so ist dieser berechtigt und verpflichtet innerhalb seiner Zuständigkeit das Gesetz aufrecht zu erhalten; außerdem fällt Annahme und Anerbieten unter § 332 und 333 des Reichsstrafgesetzes, denn es handelt sich von einem Geschenke zur Förderung einer pflichtwidrigen Dienstleistung.

c. Die directe Wahl.

Die Reichsverfassung schreibt (in Art. 20) vor, daß die Wahlen zum Reichstage direct vorzunehmen seien. Damit ist denn jede Art von Wahlabstufung ausgeschlossen, bestehe eine solche nun in der Bezeichnung von Wahlmännern, welche dann erst den Abgeordneten zu ernennen haben, oder in einer sonstigen Einschiebung von Personen oder Maaßregeln zwischen den Urwählern und den Gewählten. — Diese Vorschrift ist von größerer oder geringerer Bedeutung, je nachdem man sich an ihrer Stelle eine andere Einrichtung denkt. — Von weniger Bedeutung ist das Gebot der directen Wahl, wenn man es nur in Vergleichung bringt mit dem, bekanntlich in mehreren deutschen Einzelstaaten noch üblichen, Verfahren zunächst Wahlmänner ernennen zu lassen, diesen dann aber die Abgeordnetenwahl zu übertragen. Man hält an dieser Modalität, weil man in ihr ein Mittel sieht, die Uebelstände eines allgemeinen Wahlrechtes, welchen man nicht zu entgehen wußte, zu mindern. Es wird nämlich geltend gemacht, daß die zu Wahlmännern Erkorenen doch irgendwie aus der Masse hervorragen müssen, weil sonst die Augen nicht auf sie gefallen wären. Solchen Männern sei denn aber eher Vernunft beizubringen und werden sie eher von extremen Abgeordneten abzuhalten sein. Dieß ist nun aber wohl ein Irrthum, wenigstens überall da, wo sich ein entschiedenes Parteileben und demgemäß auch

eine stramme Parteidisciplin ausgebildet hat. Hier wählt jede Partei, wenn und so weit sie die Mehrheit hat, auch zu Wahlmännern nur ihre eigenen Genossen, und zwar wo möglich die entschiedensten. Diese erhalten dann einen bestimmten Auftrag in Betreff des zu ernennenden Abgeordneten, und es darf keiner, bei Strafe als Verräther behandelt zu werden, hiervon abweichen. Es bleibt also nicht nur bei dem von der Partei von vorne herein ins Auge Gefaßten, sondern es wird sogar die wirklich vorhandene Verschiedenheit der Meinungen dadurch verheimlicht, daß schon die Wahlmänner ausschließlich der Mehrheit angehören und es somit den Anschein gewinnt, als ob gar keine Minderheit vorhanden gewesen sei, während diese thatsächlich vielleicht sehr bedeutend war. Nur in noch ganz naiven politischen Zuständen kann man also auf eine leichtere Verständigung der Wahlmänner mit einander oder mit Regierungsorganen rechnen. Ueber diese jugendliche Unschuld des politischen Lebens sind wir aber wohl in Deutschland so ziemlich allgemein weg. — Von größerer practischer Wichtigkeit ist das Gebot directer Wahlen in so ferne, als dadurch der in Deutschland lange, und zwar von verschiedenen Seiten im Verfolge der Ereignisse, zur Sprache gebrachte Vorschlag beseitigt ist, die allgemeine Vertretung Deutschlands aus Delegationen der Ständeversammlungen der Einzelstaaten zusammenzusetzen. Es ist dieß unbestreitbar ein Glück und beweist die Beseitigung des Gedankens einen Fortschritt in unserer politischen Bildung. Ein aus Delegationen zusammengesetzter Reichstag wäre etwa anzunehmen gewesen gegenüber von dem ehemaligen Bundestage, insoferne doch überhaupt eine Vertretung geschaffen worden wäre. Aber selbst dann hätte eine solche Anstalt den Grundfehler gehabt, den Particularismus immer wach zu erhalten. Ganz abgesehen noch von der höchst schwierigen Stellung der Delegirten zu ihren Kammern, wie man auch das Verhältniß hätte ordnen mögen. Nachdem nun aber die Mög-

lichkeit errungen war Deutschland einheitlich zu organisiren, war der einzige richtige Gedanke für Bildung der National-vertretung, diese unmittelbar aus dem Volke hervorgehen zu lassen und ihr in ihrem Gebahren freie Hand zu lassen ohne ausdrückliche oder stillschweigende Abhängigkeit von den Einzelnkammern. Diese müssen allerdings auch itzt noch bestehen zur Besorgung der besonderen Angelegenheiten jedes einzelnen Landes und in diesem mögen sie denn nach Gutfinden particularistisch sein; allein sie sollen nicht in diesem Geiste einwirken können auf das Allgemeine. In dem Reichstage hat sich eine höhere Gewalt über sie erhoben; diese kann schon logisch nicht aus ihnen hervorgehen. — Am bedeutendsten endlich, freilich zunächst nur für die Theorie, erscheint die Vorschrift directer Wahlen, wenn sie in Beziehung gebracht wird mit Gedanken einer organischen Bildung des Reichstages. Eine Zusammensetzung desselben nach Maaßgabe der thatsächlich vorhandenen Lebenskreise des Volkes ist nämlich geradezu verneint durch jenes Gebot. Wie immer man sich die Modalitäten einer solchen Vertretung denken mag, immer ist in erster Linie die Bestellung von Stimmführern der einzelnen Gruppen nöthig und erfolgt dann erst die Bildung der allgemeinen (Reichs-) Versammlung durch Thätigkeit dieser Stimmführer, sei es nun, daß sie die Abgeordneten wählen oder daß sie in Folge ihrer Stellung unmittelbar selbst eintreten. Somit ist von directen Wahlen, wie freilich auch von allgemeiner Wählbarkeit in dieser ganzen Auffassung, keine Rede. Gerne mag man zugeben, daß einer Seits eine solche organische Umgestaltung des Reichstages zunächst außer Frage steht, und daß anderer Seits die Verfassungsvorschrift über directe Wahlen nicht schwerer im Wege läge als die übrigen Bestimmungen über das Wahlsystem falls es einmal zu einer Verfassungsänderung in dem angedeuteten Sinne käme. Dessenungeachtet bleibt es eine bedeutende Thatsache, daß sich die Reichsverfas-

fung von vorne herein gegen eine solche Verbesserung erklärt. Erleichtert wird dieselbe dadurch jeden Falles nicht. — Die Anordnung der directen Wahl ist somit, je nachdem man sich ihr Gegentheil denkt, unschädlich, nützlich oder nachtheilig.

d. Die geheime Stimmgebung.

Die Verfassung schreibt (Art. 20) eine geheime Abstimmung vor und das Wahlgesetz giebt einige nähere Vorschriften zur Durchführung. Diese sind noch etwas naiv und werden, wenn die Sache ernstlich beabsichtigt ist, noch bedeutend vermehrt und verstärkt werden müssen. Zeuge dessen die in Nordamerika bestehenden Vorschriften. — Die Hauptfragen aber sind: welcher Zweck durch die Vorschrift überhaupt beabsichtigt wird; ob er wünschenswerth ist; und ob man, genügende Einrichtungen vorausgesetzt, hoffen kann denselben zu erreichen?

Der nächste Zweck der Geheimhaltung der Abstimmungen ist, selbstverständlich, Schutz der persönlichen Freiheit des Bürgers bei der Vollziehung einer nicht nur an sich erlaubten sondern ihm sogar vom Staate angesonnenen Handlung. Der Wähler soll sichergestellt werden gegen üble Folgen, welche ihm eine irgendwie und irgendwem mißliebige Stimmabgabe zuziehen könnte. Er soll ohne Furcht und Schaden seiner Ueberzeugung gemäß abstimmen können. Diese Sicherstellung erscheint aber sogar in zwei Richtungen nöthig. Einmal soll der Wähler nicht durch Androhung empfindlicher Uebel genöthigt werden zur Abgebung einer Stimme für einen seiner persönlichen Ansicht nicht entsprechenden Kandidaten. Sodann muß er geschützt sein gegen eine Rache, welche einer wirklich abgegebenen übel vermerkten Abstimmung folgen könnte. Gleichgültig ist es dabei, in was das angedrohte oder wirklich zugefügte Uebel besteht, wenn es nur überhaupt von der Bedeutung ist, daß es unter den gegebenen persönlichen und sachlichen Verhältnissen auf den Entschluß einwirken kann. Ebenso

macht es keinen Unterschied, wer der Zwingende ist; ob die Regierung; eine leidenschaftliche und mächtige Partei; ein Einzelner? — Dann aber will noch ein allgemeiner Zweck erreicht werden. Es soll dafür gesorgt werden, daß das Ergebniß der Wahlen wirklich der Ausdruck der politischen Meinung der Wahlbezirke sei, nicht aber durch Einschüchterung einer Minderheit der Sieg verschafft und dadurch eine in ihrer staatlichen Richtung gefälschte Volksvertretung hergestellt werde.

Daß diese Absicht des Gesetzes eine an sich lobenswerthe ist, kann einem Zweifel nicht unterliegen. — In rechtlicher und sittlicher Beziehung ist es kaum nöthig, ein Wort hierüber zu verlieren. Unbestreitbar hat jede individuelle oder korporative Persönlichkeit die Befugniß auf die Wahl ihres Abstimmungsbezirkes im Sinne ihrer Ueberzeugung durch ihre Abstimmung einzuwirken. Wäre es doch sogar beklagenswerth, wenn gerade die Einflußreichen, somit auch bei der Beschaffenheit der Vertretung besonders Interessirten, sich theilnahmlos verhielten [1]). Auch mag man mit den Mitteln nicht allzuscharf ins Gericht gehen, denn es wird in Wahlsachen von allen Seiten nicht immer zart und großmüthig verfahren. Allein bis zu einer Vergewaltigung der Wähler dürfen solche Bemühungen nicht gehen; diese müssen bei Belehrung, Anregung, Ueberredung, guter Organisation der Wahlvorbereitungen stehen bleiben. Auch ist wohl nicht zu bestreiten, daß es ein, wenn auch nicht ein formell unrechtliches so doch jeden Falles unsittliches Verfahren ist, wenn Dienst- oder sonstige Abhängigkeitsverhältnisse

1) Es ist hier nicht der Ort, näher zu erörtern, ob und wie weit die Regierung berechtigt ist, sich in die Wahlen der Volksvertreter zu mischen. Nur darf wohl bemerkt sein, daß es mit einer einfachen Läugnung der Berechtigung nicht gethan ist. Selbst laute Anhänger dieser Ansicht ließen vielleicht mit sich reden, wenn ihnen die Frage vorgelegt würde, ob die Regierung auch gegenüber einer hierarchischen Partei-Organisation oder gegen ein von der Internationale geleitetes Vorgehen die Hände in den Schooß zu legen habe?

zu einem Zwange der fraglichen Art benützt werden. Der Guts- oder Dienstherr mag einen Arbeiter, Pächter, Lieferanten u. s. w. entlassen, weil er träge, unredlich, ungehorsam u. s. w. ist; nicht aber, weil er eine von der seinigen abweichende politische Ansicht hat. Dieß ist offenbarer Mißbrauch einer zufällig günstigen Stellung und geht überdieß gegen den klaren Willen der Reichsverfassung, welche jedem Deutschen sein selbstständiges Wahlrecht zugetheilt hat. — Allerdings wird, und nicht ohne eine gewisse Berechtigung, der Satz aufgestellt, der Bürger müsse den Muth seiner Meinung haben, und es sei sittlich und politisch eine falsche Erziehung des Volkes, wenn das Gesetz selbst ihm die Möglichkeit gebe, im Geheimen, gleichsam aus einem Verstecke heraus, seine staatsbürgerlichen Rechte zu üben, vielleicht in einer offen gegebenem Versprechen entgegengesetzten Weise, also lügnerisch und feige. Dem mag so sein; es müssen aber doch die realen Verhältnisse in Erwägung gezogen werden. Für einen armen Mann ist die Wahl zwischen der Abstimmung für einen ihm nicht genehmen Kandidaten und Verlust seiner Stellung also dem Ruine seiner Familie eine sehr harte Aufgabe, und es scheint doch besser, ihm ein Mittel zu geben, welches ihm diese Wahl erspart. Es wird wenigstens die Möglichkeit einer Lüge gegen eine offenbare Verläugnung der Wahrheit gesetzt, was allerdings sittlich nicht zu loben ist; doch ist Ersteres schließlich das verzeihlichere, weil schon die Anmuthung der Ueberzeugung untreu zu sein ein Unrecht ist.

Aber erfüllt das Mittel auch den Zweck? Vollständig wohl nicht, da es häufig nicht allzuschwer ist, den Inhalt eines verdeckt in die Urne gelegten Wahlzettels mit Gewißheit oder doch mit großer Wahrscheinlichkeit in Erfahrung zu bringen. In sehr leidenschaftlichem Parteikampfe ist es dem Wählenden sogar schwer, sich gewaltsamer Zudringlichkeit zu erwehren. Aber bis zu einem gewissen Grade kann doch das Geheimniß bewahrt

werden, namentlich wenn ein kluges (wir meinen nicht etwa lügenhaftes) Benehmen bei den Vorbereitungen der Wahl beobachtet wird. — Die Bestimmung des Art. 20 der Verfassungs-Urkunde mag somit immerhin als eine löbliche bezeichnet werden.

II. Die Einheitlichkeit des Reichstages.

Zu den Verfassungs-Einrichtungen zuerst des norddeutschen Bundes itzt des Reiches, welche die meiste Aufmerksamkeit auf sich gezogen und die abweichendsten Beurtheilungen erfahren haben, gehört die Bestimmung, daß die Volksvertretung nur aus einer ungetheilten und somit einheitlichen Versammlung bestehe. Es widersprach dieß den Vorgängen in den meisten constitutionellen Staaten, namentlich auch in den einzelnen deutschen Staaten selbst, sowie in den wenigen älteren Bundesstaaten. Die Sache war um so auffallender, als diese Eine Versammlung aus dem unbeschränktesten allgemeinen Wahlrechte hervorgehen sollte. Von allen Seiten wurde zugegeben, daß eine solche Einrichtung sehr kühn sei; ob aber zu billigen oder zu beklagen, darüber waren die Ansichten sehr getheilt je nach den allgemeinen politischen Standpuncten. Bei den Anhängern demokratischer Richtungen fiel selbstverständlich das Urtheil durchweg billigend aus. Sie fanden in der Gestaltung voller innerer Freiheit der aus der Masse des Volkes hervorgegangenen Vertretung einen Beweis für die Aufrichtigkeit der dem demokratischen Principe gemachten Einräumungen und eine Sicherstellung derselben. Auf conservativer Seite dagegen war man besorgt über den Mangel einer Schutzwehr gegen etwaige Ueberstürzungen des Volkshauses, über den unvermittelten Zusammenstoß von Beschlüssen des Reichstages mit den Trägern der Reichsregierung, über die Möglichkeit einer übereilten Gesetzgebung; und wenn man auch in dem Bundesrathe eine mäßigende Gewalt erkannte, so war derselbe doch kein Bestandtheil

der Volksvertretung und mußte, ehe er abwehrend auftreten konnte, erst dem Gebahren des Reichstages volle Entwicklung lassen. Man war daher sehr geneigt, in dem Mangel eines Oberhauses oder wie es sonst zu benennen sein möchte, eine der offenbarsten und zu gleicher Zeit bedenklichsten Lücken der Verfassung zu erblicken. Es hat daher auch nicht an Anträgen im Reichstage und außerhalb desselben auf Abänderungen gefehlt. Bis itzt haben dieselben jedoch keinen Erfolg gehabt [1]). Die Frage ist also immer noch offen auch für theoretische Untersuchungen; und wenn man gerecht sein will, muß man anerkennen, daß das Verhalten des Reichstages seit 1867 keine Veranlassung gegeben hat, die Erörterungen mit der Leidenschaft eines practisch drängenden Bedürfnisses zu betreiben.

---

1) Dieß aber mit vollem Rechte, denn diese Vorschläge, sei es daß sie im Reichstage oder in der Presse gemacht worden sind, beweisen in der That eine große politische Unreife. — Nicht mehr als dilettantisches Gerede ist es, wenn Schutz für die Reichsregierung gegen Uebergriffe des Reichstages verlangt wird ohne daß zur Beantwortung der wesentlichsten und wichtigsten Frage, nämlich über die Zusammensetzung des Oberhauses, auch nur ein Vorschlag gemacht wäre. — Eine staunenswerthe Verkennung der thatsächlichen Verhältnisse zeigen Anträge, welche den Bundesrath seiner wesentlichsten Rechte entkleiden und solche einem Oberhause beilegen wollen, da doch sicher nicht die entfernteste Aussicht darauf besteht, daß die Bundesglieder ihre Stellung und die Bedingungen ihres Eintrittes in das Reich so weit vergessen werden. Und sicher nicht erhöht wird der Anspruch auf Beifall, durch Beifügung des weiteren Antrages, die Regierungsgewalt des Reiches zu schwächen durch die Einführung eines kollegialischen Ministeriums. — Nicht minder verkehrt ist das Dringen auf die Gründung eines Staatenhauses nach dem Beispiele von Nordamerika und der Schweiz. Ist doch (wie dieß auch Fürst Bismark schlagend nachgewiesen hat) für die Wahrung des föderativen Elementes und der Rechte der Einzelstaaten schon vollkommen gesorgt durch den Bundesrath. — Endlich wird nur ein Gebilde der Phantasie vorgeführt, wenn als staatsmännischer Bestandtheil der Reichsvolksvertretung ein Oberhaus in Vorschlag gebracht wird, in welchem die Fürsten persönlich und die Häupter der, erst zu gründenden, Selbstverwaltung ihrer Staaten sitzen sollen. — Vgl. Thudichum, Verfass.Recht, S. 118 fg.

Offenbar sind zwei Fragen zu beantworten:

erstens, ob die Spaltung einer Volksvertretung in zwei getrennte, wesentlich mit den gleichen Rechten versehene Körperschaften, deren Zusammenstimmen erst einen Beschluß der Vertretung giebt, ein politisches Bedürfniß ist, und zwar zunächst in jedem Staate, dann aber insbesondere in einem Bundesstaate? sodann

zweitens, ob und wie, die unbedingte oder theilweise Bejahung dieser Frage vorausgesetzt, im deutschen Reiche dem bestehenden Mangel abzuhelfen ist?

A. Die politische Bedeutung eines Oberhauses.

Es sind einige Vorbemerkungen nöthig.

Zunächst unterliegt es keinem Zweifel, daß man sich auf einen falschen Standpunct stellen würde, wenn man bei der Untersuchung des Nutzens oder Nachtheiles einer Abtheilung der Volksvertretung in zwei Versammlungen davon ausgienge, daß in dem Stammlande dieser Einrichtung, in England, dieselbe nur durch Zufall entstanden und durch eigenthümliche Ereignisse und Verhältnisse ausgebildet worden sei; und wenn man daraus schließen wollte, daß also anderwärts, wo Dieses oder Jenes von den englischen Zuständen fehle, von vorne herein auf die ganze Idee verzichtet werden müsse. Die Gestaltung des englischen Parlamentes hat zu — gleichgültig itzt noch ob richtigen oder unrichtigen — allgemeinen Erwägungen und zu theoretischen Anschauungen geführt, welche an sich eine Bedeutung haben und hinsichtlich ihres eigenen Werthes untersucht werden müssen. Oberhäuser sind vielfach nach dem Vorgange von England eingeführt worden; aber nicht weil hier thatsächlich ein solches Haus bestand, sondern weil man die Einrichtung für gut an sich erachtete. Ebenso kann es weder einen Grund für die Einräumung einer eigenen Vertretung des föderativen Elementes abgeben, weil in den Vereinigten Staaten

von Nordamerika oder in der Schweiz eine solche Einrichtung getroffen ist, noch einen peremtorischen Grund dagegen, weil diese beiden Bundesstaaten Demokratieen sind; der Gedanke an sich ist zu prüfen.

Sodann ist klar, daß über die Errichtung einer zweiten Versammlung in einem Bundesstaate noch nicht entschieden ist durch das Urtheil über die Trennung der Volksvertretung im Allgemeinen. Es kommen hier eigenthümliche Verhältnisse und Motive in Betrachtung.

I. Allgemeine Erörterungen.

Für das Bestehen eines Oberhauses mögen verschiedene Gründe geltend gemacht und verschiedenartige Vortheile in Anspruch genommen werden. Diese Anschauungen schließen sich nicht gegenseitig aus, vielmehr können mehrere Motive durch entsprechende Einrichtungen mit einander verbunden werden; allein sie sind doch jeder für sich zu betrachten, da man ihnen keineswegs gleichen Werth zugestehen kann.

1. Am häufigsten wird für ein Oberhaus der Vortheil in Anspruch genommen, daß dasselbe ein Gegengewicht gegen die naturgemäße demokratische Richtung des Volkshauses abgebe, dadurch aber für die conservativen Interessen und selbst für die Monarchie eine Schutzwehr bilde. Man geht wohl so weit, letzterer eine unaufhaltbare Untergrabung in Aussicht zu stellen, falls kein Oberhaus vorhanden sei oder dessen Kraft gebrochen werde [1]). — Hier ist denn allerdings unbestreitbar, daß Oberhäuser sehr häufig Anträgen auf Gesetze oder sonstige Staatseinrichtungen, welche ihnen allzu freisinnig oder gar demokratisch und umwälzend erscheinen, nicht beitreten und sie da-

1) So z. B. noch in den Verhandlungen des preußischen Herrenhauses im Nov. 1872 über die Einführung der neuen Kreisordnung und über die durch den Widerstand des Hauses gegen die Regierungsvorlage hervorgerufene Ernennung zahlreicher lebenslänglicher Mitglieder.

durch verhindern, oder daß sie ihnen wenigstens durch Abänderungsbeschlüsse die angeblich gefährliche Spitze abbrechen. Es ist geschichtlich, daß auf diese Weise Neuerungen Jahre und Jahrzehnte lang verhindert worden sind. Auch soll keineswegs behauptet werden, daß alle diese Weigerungen verwerflich gewesen seien nach Gründen und Folgen. Aber die Münze hat auch ihre scharf ausgeprägte Rückseite, und überdieß ist der Schutz nicht so sicher, als gerühmt wird. — Einmal ist es nicht nur möglich, sondern sehr häufig wirklich der Fall, daß nicht aufrichtig gehegte Ueberzeugungen von der Schädlichkeit einer beabsichtigten Neuerung den Widerstand eines Oberhauses hervorrufen, sondern vielmehr selbstsüchtige Gründe, und daß dringend nothwendige Verbesserungen an einer Abweisung derjenigen scheitern, welche mißbräuchliche Vortheile aus den bestehenden Uebelständen ziehen. Oft schon hat man erlebt, daß nicht staatsmännische Erwägungen, sondern Hochmuth oder eingerostetes Vorurtheil sich geltend machten. In diesem Falle aber ist die Folge statt eines Vortheiles Schädigung des öffentlichen Wohles, Vernachtheiligung der Mehrzahl zu Gunsten Weniger, Lähmung zeitgemäßer Bestrebungen. Eine das Vernünftige und Gerechte zu passender Zeit wollende Regierung findet ihre hartnäckigsten Gegner in ihren angeblichen Vertheidigern. Damit aber wird der Keim zu vielleicht tiefer Unzufriedenheit im Volke gelegt, möglicherweise zu itzt erst entstehenden revolutionären Gesinnungen, welche dann weit über die richtige Zahl und Maaß hinausgehen. — Ferner ist es sehr zweifelhaft bestellt mit dem gerühmten Walle um das monarchische Princip. Das Königthum kann auch gar wohl durch ungeschickte und verhaßte Freunde in Gefahr gebracht werden, leidet wenigstens an Ansehen, weil es nicht im Stande ist seine guten Absichten durchzuführen. Und wenn gar die durch den Widerstand der Bevorzugten unklugerweise aufgestauten Wasser die Dämme wirklich durchbrechen, dann hat die Erfahrung fast noch immer

gezeigt, daß die Oberhäuser hülflos mit fortgerissen werden. Selbst in Deutschland ist nicht zu berechnen, wie viel die selbstsüchtige und thörichte Haltung der Ersten Kammern in den mittleren und kleineren Staaten während der Restaurationszeit durch Erweckung der Unzufriedenheit schadete, schließlich nicht nur sich sondern auch den Regierungen zum Verderben. Und wann haben in Frankreich je die Senate den Umsturz der Regierungen eine Sekunde lang aufgehalten? Ueberhaupt ist einleuchtend, daß nur Der eine Stütze sein kann, welcher selbst stark ist. Wenn also ein Oberhaus genügende Bestandtheile hat, welche durch erbliches Ansehen, großen Besitz, hervorragende Leistungen einen wirklichen und bedeutenden Einfluß im Lande üben, so mag ein solches in gewöhnlichen Fällen die conservativen Interessen mit Einschluß des monarchischen Princips schützen. Allein wenn die Dinge anders liegen, die Versammlung im Großen und Ganzen keine Stellung und Bedeutung hat, als welche ihr das Gesetz und vielleicht die Regierung verleiht, die ganze Einrichtung nur ein künstliches Scheingebäude ist: so wäre es thöricht auf eine Wirkung zu hoffen, wo keine Kraft zu ihrer Erzeugung ist. — Aus allem diesen ergiebt sich aber, daß das so gerne geltend gemachte Gegengewicht einer Pairskammer gegen ein Unterhaus nur zum Theile, und wohl zum geringeren Theile, nützlich ist, im Uebrigen aber schädlich wirkt oder gar nicht vorhanden ist.

2. Als ein weiterer Zweck und Nutzen eines Oberhauses wird angeführt, daß es widrigen und politisch unzuträglichen Zusammenstößen des Volkshauses mit der Regierung vorbeuge. Es liege nämlich in seiner Macht und in seinem Berufe, ungeeignete und für die Regierung unannehmbare Beschlüsse dieser letzteren Versammlung zu verwerfen, damit aber die Vorlage an die Krone und das Veto derselben zu verhindern, das Uebel innerhalb der Mauern des Parlamentsgebäudes zu ersticken, so daß es sich gegen Außen gar nicht zeigen könne. — Dieß ist

an sich richtig, und mag auch wirklich zuweilen einer Regierung dadurch ein Gefallen geschehen. Allein von wirklicher politischer Bedeutung ist diese Dienstleistung nicht. Zunächst kann, nach den Bestimmungen der meisten Verfassungen wenigstens, der vom Oberhause verhinderte Beschluß in der Form einer Petition des Unterhauses an die Regierung gelangen, und dann liegt für diese die Nothwendigkeit einer Erklärung doch vor. Sodann ist ja unter allen Umständen die Verhandlung und Beschlußfassung im Unterhause vor sich gegangen und hat die Regierung hierzu öffentlich eine Stellung nehmen müssen. Der Zusammenstoß ist also bereits geschehen, wenn auch formell in anderer Weise. Endlich und hauptsächlich kommt es bei einem solchen mißfälligen Verlangen der Volksvertretung doch schließlich darauf an, ob die Regierung die Macht und den Willen hat, demselben entgegenzutreten, oder nicht. Ist jenes der Fall, so kann es ihr ziemlich gleichgültig sein ihre Zurückweisung auch auszusprechen; besitzt sie aber die Mittel zum Widerstande nicht, so ist sie auf die Dauer nicht im Stande bei ihrer Weigerung zu beharren, und dann entsteht der gefürchtete Zusammenstoß wenigstens äußerlich nicht. — Es mag also diese Dienstleistung eines Oberhauses bei dem Gesammturtheile mit in Berechnung kommen, soweit sie einen Werth hat; aber schwer in die Waagschaale fällt sie nicht.

3. Von größerer Bedeutung ist dagegen der Vortheil, daß die zwei Abtheilungen der Volksvertretung sich gegenseitig in der Geschäftsbehandlung controliren. — Die abgesonderte Berathung und Beschlußfassung in zwei von einander unabhängigen Versammlungen nöthigt eine jede derselben mit mehr Umsicht zu verfahren, als wenn die Beschlußfassung allein bei ihr stünde. Das bloße Bewußtsein, daß ein Geschäftsgegenstand noch einmal und von einem gleichgestellten Factor formell und sachlich behandelt werden wird, verhindert in häufigen Fällen unfertige oder leidenschaftliche Beschlüsse; jedes Mitglied weiß, daß solche

bei der bevorstehenden Behandlung im andern Hause auf Tadel und Widerstand stoßen würden. Etwaige Uebergehungen oder Sophismen des einen Ausschußberichtes sehen voraussichtlich einer Correctur in dem Berichte an das andere Haus entgegen. Ein übermächtiger Einfluß von Parteiführern ist nicht vorhanden für eine zweite verschieden zusammengesetzte Versammlung. In Zahlen läßt sich eine solche stille Wirksamkeit, welche hauptsächlich ein Unterlassen zur Folge hat, allerdings so wenig nachweisen, als statistisch aufgezählt werden kann, wie viele und wie bedeutende Fehler in der Kassen- und Rechnungsführung der Staatsbehörden wegen des bloßen Vorhandenseins einer Controle ganz unterbleiben; allein ein Erfolg ist unzweifelhaft in beiden Fällen vorhanden. Die Wirkung wird aber hauptsächlich bei dem Unterhause eintreten, da dieses das thätigere und leidenschaftlichere Element ist; und in so ferne ist der größere Theil des Nutzens einer gegenseitigen Controle dem Oberhause aufzurechnen. Daß durch die zweimalige Behandlung der Geschäfte Schwerfälligkeit und Zeitverlust entsteht, ist nicht zu läugnen, aber doch das kleinere Uebel.

4. Endlich wird in neuerer Zeit ein Hauptgewicht für die Herstellung eines Oberhauses darauf gelegt, daß ein solches die Möglichkeit gewähre der Volksvertretung das nöthige staatsmännische Element zuzuführen. Die Volkswahlen, wird gesagt, geben hierfür keine Sicherheit; in der Regel sogar seien ganz andere Eigenschaften bei ihnen ausschlaggebend, als reiche Erfahrung in Staatssachen und ruhige, beherrschende Ueberlegung. Allerdings sei es Aufgabe für die Regierung sich Staatsmänner für ihren Dienst zu verschaffen; allein auch die Ständeversammlung könne eines Einflusses solcher Art nicht entbehren ohne die schwersten Beschädigungen des öffentlichen Wohles. Selbstverständlich sind mit der Geltendmachung dieses Gesichtspunctes auch Vorschläge zu einer wesentlichen Umgestaltung der Oberhäuser verbunden. Es liege auf der Hand, wird gesagt, daß vornehme

Geburt, Erblichkeit des Sitzes, großer Reichthum keine Gründe zur Annahme staatsmännischer Begabung und Erfahrung seien; also müsse von allen diesen abgesehen und nach sichereren Bedingungen Umschau gehalten werden. Und es fehlt denn auch nicht an Vorschlägen hierzu, von welchen freilich noch keiner einen festen Boden gewonnen hat. — Genauer betrachtet ist diese Auffassung nur eine Modification der Controle-Theorie und ihre Anhänger sind sich selbst im Wege, wenn sie die Bedeutung der letzteren läugnen. Wollen sie doch nichts anderes erreichen, als einen Einfluß auf weniger reife Beschlüsse des Unterhauses. Man kann aber immerhin dem Gedanken an sich zustimmen, und es wäre sicher ein großes Glück wenn die Oberhäuser Versammlungen von wirklichen Staatsmännern bildeten. Auch würde es wenig austragen, falls ein solcher Rath von Weisen keine begeisterte Volksbeliebtheit genießen sollte; sein Einfluß würde deßhalb nicht geringer sein. Leider ist nur nicht recht abzusehen, wie diese persönlich hervorragenden Politiker zu gewinnen sein und wie die Versammlung immer in ihrer Höhe erhalten werden soll. Wenn große sociale Stellungen dazu nicht ausreichen, (was man gerne zugeben kann, und wozu mehr als Ein Oberhaus schlagende Belege geliefert hat und liefert,) so bleibt nur übrig Männer zu nehmen, welche sich in bedeutende Stellen Einsicht und Anerkenntniß erworben haben, ihnen dann aber, zur Sicherung einer Unabhängigkeit von der Regierung lebenslänglichen Sitz einzuräumen. Allein wer soll sie auswählen? Bleibt dieß der Regierung überlassen, so ist zu besorgen, daß unzweifelhafte persönliche Anhänglichkeit an sie und an ihr System in erster Linie in Betracht käme, was einer kräftigen und richtigen Auffassung der Betheiligung an einer Volksvertretung kaum förderlich ist. Solches haben die französischen Senate hinreichend gezeigt. Bei Ernennungen durch Volkswahlen, und zwar gleichgültig ob durch mittelbare oder unmittelbare und ob durch allgemeines

oder beschränktes Wahlrecht, würde in der Regel das Parteiverhältniß und nicht die individuelle Tauglichkeit den Ausschlag geben. Und noch entschiedener wäre dieß der Fall; wenn die Wahlen dem Unterhause zustünden, aus welchen immer nur Vertreter der Mehrheit desselben hervorgehen würden. Bei einer Mischung von Regierungsernennungen und von popularen Wahlen dürfte eher gegenseitige Neutralisirung als Ausgleich der Standpuncte das Ergebniß sein. Und wenn endlich, wie auch vorgeschlagen ist, erst eine völlige Umgestaltung des ganzen Staatsorganismus und eine Verwandlung der Staatsämter in ein System von Selfgovernment vorangehen müßte, um aus den Häuptern des letzteren das Oberhaus zusammensetzen zu können, so ist damit (ganz abgesehen von den sonstigen Bedenken gegen eine solche utopische Umwälzung) die Ausführung in die weiteste Ferne gerückt. Wer kann ernstlich an die Ausführung eines solchen Planes glauben? Hülfe aber sollte doch alsbald gewährt werden [1]. — Dazu kommen noch einige weitere im-

---

1) Am eingehendsten hat sich mit der Oberhausfrage im Allgemeinen und mit dem Gedanken, ein Staatsmänner-Haus neben das Volkshaus zu setzen, A. Winter beschäftigt; zuerst in seinem größeren Werke: Ueber die Bildung der Ersten Kammern in Deutschland. Tüb., 1870; sodann in der gedrängteren und die Reichsverhältnisse insbesondere behandelnden Schrift: Der Bundesrath und die Reichsoberhausfrage. Tüb., 1872. Niemand wird dem Verfasser eine Fülle von zahlreichen und ihm eigenen Gedanken, eine scharfsinnige Würdigung der bestehenden Zustände und ihrer üblen Seiten, eine seltene Unabhängigkeit der Meinung bestreiten können. Eine andere Frage aber ist freilich, ob alle seine, oft mit dem eigentlichen Gegenstande kaum zusammenhängenden, Meinungen, Angriffe und Verdächtigungen begründet sind; und noch zweifelhafter, ob seine, das Reich betreffenden Verbesserungsvorschläge die gehörige Rücksicht nehmen auf die wirklichen Verhältnisse, und ob man überhaupt mit gerechtfertigter Hoffnung auf eine Umgestaltung der Oberhäuser rechnen kann, welche eine vollständige Umwandlung unseres ganzen Staatsorganismus als Bedingung voraussetzt. Wenn es wirklich, nach Winters Ansicht, dringend nothwendig ist, dem demokratischen Reichstage eine conservative Beschränkung zur Seite zu geben, so empfehlen sich ohne Zweifel näher zur Hand liegende Ein-

merhin beachtenswerthe Schattenseiten einer Zusammensetzung aus persönlich verdienten aber lebenslänglichen Mitgliedern. Mit seltenen Ausnahmen würden nur betagte Männer ernannt werden. Es wird ja bereits erworbenes Ansehen vorausgesetzt und Erfahrung sowie ruhiges Urtheil verlangt. Damit ist denn aber augenscheinlich die Gefahr einer Greisenherrschaft gegeben. Sodann dürfte ein vorausgegangener langer Staatsdienst gewöhnlich bureaukratische oder starr militärische Gewohnheiten erzeugen, Eigenschaften, welche der Thätigkeit und wünschenswerthen Wirksamkeit einer vertretenden Körperschaft nicht sehr zuträglich sind. Endlich noch entspricht es nur der menschlichen Natur, daß bei einem Kampfe zwischen jugendlichem Drange, Leidenschaft und Ehrgeiz einer Seits und Lebenserfahrung und ruhigem Urtheile anderer Seits letztere auf die Dauer nachgeben. Der Nutzen staatsmännischer Einwendungen würde daher hauptsächlich in einem Hinhalten bestehen, was immerhin Gewinn sein kann, aber doch nicht das erstrebte Ziel ist. — Folglich liegt wohl schließlich die Sache so, daß die als ein großer Vortheil, wo nicht als einziger Zweck, des Bestehens eines Oberhauses gerühmte staatsmännische Einwirkung desselben in der Wirklichkeit auch in einfachen Staaten nur theil- und zeitweise, mehr zufällig als gewiß besteht, ausreichende Sicherungsmaaßregeln aber noch nicht gefunden sind. Mag man auch die Hoffnung auf einen glücklichen Gedanken nicht ganz aufgeben und indessen jede Einrichtung, welche auch nur gelegentlich

richtungen, sollten sie auch nur unvollkommen sein. Die unverhüllt hervortretende particularistische Richtung des Verfassers und die aus derselben sich ergebende Verkennung des wenigstens zunächst noch höchsten Bedürfnisses des Reiches, nämlich der Kräftigung der Bundesgewalt, kommt hier nicht in Betrachtung, so sehr sie auch dem Werthe der Arbeit an sich schadet. — Anderweitige beachtenswerthe Erörterungen über Oberhäuser geben noch Bagehot (The English Constitution) und Geffken, (Reform der Preuß. Verfassung).

den Zweck fördert [1]), anerkennen; zunächst handelt es sich doch nur von Einer Seite der durch das Nebeneinanderbestehen zweier berathender Versammlungen entstehenden Controle und ist nur diese bei der Beurtheilung der ganzen Anstalt eines Oberhauses in die Waagschaale zu legen.

II. Bundesstaatliche Verhältnisse.

Es ist durchaus kein Grund vorhanden, warum ein Oberhaus nicht auch in einem Bundesstaate, falls dieser überhaupt eine Volksvertretung zuläßt, sollte bestehen und die in seinem Wesen liegenden Eigenschaften geltend machen können. Auch hier wird dasselbe als Controle des Volkshauses dienen können; und dann tritt ebenfalls der Wunsch, daß ihm ein wirksames staatsmännisches Element gegeben werde, in volle Berechtigung. Dieses gilt aber von jeder Bundesverfassung; selbst von einer demokratischen, wenn sich nur das hier souveräne Volk dazu entschließt, den Ausspruch seines Willens mit den nöthigen Vorsichtsmaaßregeln zu umgeben. Freilich sind die unläugbaren Schattenseiten einer Theilung der Volksvertretung mit in den Kauf zu nehmen.

Es kommt nun aber in einem Bundesstaate noch ein eigen-

1) Es ist vielleicht nicht unangemessen hier an einen, itzt allerdings sehr im Schwinden begriffenen, englischen Zustand zu erinnern. So lange die Wahlen der Mitglieder des Unterhauses größten Theiles von der Aristokratie abhingen, war es sehr leicht, den ältesten Söhnen der Pairsfamilien Sitze im Unterhause zu verschaffen, wo sie denn bis zu ihrem Eintritte in das Oberhaus blieben und, falls sie wollten, eine vortreffliche politische Schule durchmachten. Dieß hatte dann zur Folge, daß es dem Oberhause nie an Staatsmännern fehlte, was ihm im Ansehen und Wirksamkeit sehr zu Statten kam. Durch die immer fortschreitenden Parlamentsreformen ist dieses Verfahren schwieriger geworden, und es klagen auch umsichtige Staatsmänner sehr darüber. Der landläufige Liberalismus, welcher in der ganzen Beeinflussung der Wahlen durch die Aristokratie nur einen schreienden Unfug sieht, nimmt die Zerstörung solcher, wenn nicht beabsichtigter so doch vorhandener, nützlicher Folgen auf die leichte Schulter; aber mit welcher wirklichen Weisheit, ist eine andere Frage.

thümliches wichtiges Verhältniß zur Sprache. In jedem Staate dieser Art, welcherlei Verfassungsform er haben mag, besteht die Aufgabe, das föderative Element gegen ausschreitende Einheitsbestrebungen, die Rechte der Bundesglieder gegen die Gesammtheit sicher zu stellen. Es ist nun ganz wohl möglich, ein Oberhaus so zu organisiren, daß von ihm die Leistung dieses Dienstes, neben seinen sonstigen Zwecken, erwartet werden kann. Hierzu ist nur nöthig, daß diese zweite Abtheilung der Volksvertretung zusammengesetzt wird aus Abgeordneten der einzelnen Bundesstaaten, und zwar in der Art, daß auch der kleinste Staat seine Vertretung erhält zur Geltendmachung seiner besonderen Interessen und Beschwerden. Die Einrichtung ist einfach und wirksam; es ist daher kein Wunder, daß sie nicht blos in der Theorie Beifall gefunden hat, sondern auch in den beiden dem deutschen Reiche vorangegangenen Bundesstaaten, in Nordamerika und in der Schweiz, wirklich eingeführt worden ist und in allgemeiner Gunst steht.

Doch muß dabei einem nicht seltenen Mißverständnisse vorgebeugt werden. So tauglich ein als Staatenhaus organisirtes Oberhaus zur Ausfüllung seiner Stelle in einem föderativen System sein mag, so ist es doch keineswegs das einzige mögliche Mittel zum Schutze der Bundesglieder. Es sind auch noch andere Einrichtungen zu diesem Zwecke denkbar. So z. B. die Aufstellung einer tribunizischen Gewalt, welcher das Recht gegeben wäre ein Veto, und zwar sowohl gegen Beschlüsse der Bundesregierung als der Bundesvolksvertretung, wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte von Einzelstaaten einzulegen. Oder aber die Errichtung eines Schiedsgerichtes zur Entscheidung bei Beschwerden von Bundesgliedern über eine ihr drohende Vergewaltigung sei es von der einen sei es von der andern Seite. Endlich die Zuordnung von Bevollmächtigten der einzelnen Bundesglieder zur Theilnahme an der Bundesregierung, in welcher sie in erster Linie diese selbst

an Ueberschreitung der Einheitsrechte zu hindern, dann aber auch, gemeinsam mit ihr, Versuche gleicher Richtung von Seiten der Volksvertretung anzuweisen hätten, (wie dieß in der That im deutschen Reiche so angeordnet ist.)

Die Begriffe: Schutz des föderativen Elementes und Bundesoberhaus, decken sich also keineswegs. Es kann ein Oberhaus bestehen, ohne daß ihm durch die Art seiner Zusammensetzung oder durch besondere Verfassungsbestimmungen irgend ein besonderer Auftrag zur Sicherstellung der Einzelstaaten gegeben wäre. Es kann denkbarerweise ein Staatenhaus in Betreff der gewöhnlichen Aufgaben einer Volksvertretung so beschränkt sein, daß es in dieser Beziehung nicht in Betracht käme und kein Oberhaus im eigentlichen Sinne wäre. Es mag der föderative Zweck durch ganz andere Einrichtungen angestrebt werden, und zwar sowohl neben einem Oberhause als auch beim Mangel eines solchen.

Es sind also für die Politik ganz offene Fragen, ob in einem Bundesstaate ein Oberhaus zweckmäßigerweise eingerichtet wird, und welche Bestimmung man ihm geben will? Die Entscheidung muß erfolgen je nach dem allgemeinen Urtheile über die Vortheile und die Nachtheile einer Zweitheilung der Volksvertretung und unter Erwägung der concreten thatsächlichen Verhältnisse.

B. Anwendung auf die Reichsverfassung.

Unter diesen Umständen ist also auch im deutschen Reiche immerhin zu erörtern, ob der Mangel eines Oberhauses als ein verbesserungsbedürftiger Fehler der Verfassung zu betrachten, demgemäß also auf Ausfüllung der Lücke zu dringen ist?

Geht man nun von den Sätzen aus:

daß der angebliche Nutzen der Verhinderung eines Zusammenstoßes des Volkshauses mit den Trägern der Bundesregierung von keiner nennenswerthen Bedeutung ist;

daß der behauptete Schutz des monarchischen Principes durch ein Oberhaus ebenfalls keine Prüfung aushält nach allen Erfahrungen, und daß er namentlich im vorliegenden Falle ganz überflüssig ist, indem der Kaiser als solcher sowohl wie als König von Preußen die zur Vertheidigung seiner Stellung gegen einen revolutionären Ansturm nöthige Macht vollständig besitzt;

daß Wahrung sonstiger conservativer Interessen und Rechte zwar von einem Oberhause zu erwarten steht und ein solches in dieser Beziehung sehr in Betrachtung kommt; daß aber dieser Schutz in so ferne von höchst zweifelhaftem Nutzen ist, weil das Recht zur Verwerfung von Beschlüssen des Volkshauses und von Anträgen der Reichsregierung auch zur Aufrechterhaltung von Unfug und von veralteten Zuständen mißbraucht werden kann, in diesem Falle aber großen Schaden zu erzeugen vermag, und daß man sich also zu bedenken hat die Benützung eines so zweischneidigen Schwertes zu empfehlen;

endlich, daß im deutschen Reiche ein Oberhaus zum Schutze des föderativen Elementes nicht nöthig ist, weil anderwärts dieser Zweck bereits ausreichende Beachtung findet, und eine Aufgebung oder Aenderung der betreffenden Einrichtung (des Bundesrathes) nicht außer Frage steht:

so ergeben sich wohl zwei Schlußfolgerungen als richtig.

Erstens, daß unter allen Umständen von der Gründung eines Staatenhauses im deutschen Reiche abzusehen ist. Es bedarf dieß keines Beweises. Eine solche Einrichtung wäre offenbar eine Superfötation; überdieß die Verstärkung einer Richtung, welche zwar ihre Berechtigung hat und daher geschützt wird, aber doch nicht über die Gebühr gefördert werden darf.

Zweitens, daß, auch abgesehen von dieser möglichen aber nicht nothwendigen Verwendung eines Oberhauses und unter Auffassung eines solchen nach seinem eigentlichen Wesen und

Zweck, die Einfügung einer zweiten volksvertretenden Versammlung in den Organismus des Reiches von zum mindesten zweifelhaften Werthe ist. — Einer Seits darf der Vortheil, welchen eine innere Controle des auf durchaus demokratischer Grundlage ruhenden Reichstages bringen würde, nicht geringe angeschlagen werden. So wenig im Ganzen bis itzt ein Grund zu Unfriedenheit mit den Leistungen und der Haltung des Reichstages vorliegt; so wäre doch immerhin eine Vorsichtsmaaßregel gegen Einseitigkeit, Uebereilung und Ueberspannung ganz zweckmäßig. Es könnte ferner nur von Nutzen sein, wenn die Beschlüsse des Reichstages eine Verstärkung an Auctorität erhielten durch die Zustimmung einer durch die persönliche Bedeutung ihrer Mitglieder in allgemeinem Ansehen stehenden zweiten Körperschaft. Dieses aber sowohl gegenüber vom Bundesrathe, von welchem etwas verlangt würde, als hinsichtlich der öffentlichen Meinung. Man nehme als Beispiel die Maaßregeln, welche ohne Zweifel gegen die anmaaßende und reichsfeindliche Hierarchie getroffen werden müssen, oder Gesetze, welche gegen partikularistische Strömungen gehen. — Auf der andern Seite aber kommt die fast unüberwindliche Schwierigkeit einer richtigen Bildung eines Reichsoberhauses in Betracht, und läßt sich nicht in Abrede ziehen, daß sich selbst in der günstigsten Lösung dieser Aufgabe bei einer doppelten Berathung gerade in dem Reichsorganismus bedeutende Uebelstände ergeben würden.

Der erstere Punct ist nach dem oben Vorgetragenen von selbst klar. So lange nicht durch eine vollständige Umgestaltung des Staatsorganismus aller deutschen Staaten, (und wer möchte eine solche als wahrscheinlich und nahe bevorstehend erachten?) die Möglichkeit gegeben ist, die Häupter des Selfgovernments in ein Oberhaus zu berufen, so lange man sich also auf dem Boden der gegenwärtigen realen Verhältnisse zu bewegen hat, bleiben nur die drei Möglichkeiten einer Ernennung

der Mitglieder: durch die Regierungen, etwa theilweise durch den Bundesrath; durch die Landes-Ständeversammlungen, sei es allein sei es in Theilung mit den Regierungen; endlich durch freie allgemeine Wahlen [1]). Nun kann man sich aber nicht verhehlen, daß alle diese Mittel großen Bedenken unterliegen. Ernennungen durch die Regierungen würden wohl in der Hauptsache auf geschäftserfahrene oder sonst hervorragende Männer fallen; allein eine solche Versammlung wäre keine Volksvertretung, sondern eine Succursale des Bundesrathes, welcher eine solche nicht bedarf. Wahlen durch und aus den Landesversammlungen hätten alle Nachtheile der mit Recht längst verschollenen Delegationen-Projecte; ein ihnen gegebener Zusatz von Regierungsernennungen aber würde die politische Einheit der Versammlung von vorneherein unmöglich machen. Allgemeine Wahlen würden nur den itzt bestehenden Reichstag verdoppeln und wären überdieß, da ungewältigbar große Wahlbezirke einzurichten wären wegen der nur kleineren Anzahl von Mitgliedern eines Oberhauses, schwierig zu veranstalten; gewährten auch keinerlei Sicherheit für besondere staatsmännische Eigenschaften der Gewählten.

Allein selbst wenn dem Allem nicht so wäre und eine befriedigende Bildung des Reichsoberhauses in Aussicht genommen werden könnte, würden sich zwei in den deutschen Verhältnissen besonders schwer wiegende Nachtheile einstellen. — Zunächst ein weit größerer Aufwand von Zeit und Kraft bei allen Geschäften der Reichsvolksvertretung. Die doppelte Berathung einer jeden Angelegenheit würde unter allen Umständen auch eine doppelte, häufig eine weit größere Zeit in

1) Ein weiteres in sehr seltenen Fällen, z. B. in Norwegen, angewendetes und kürzlich (Dec. 1872) in Frankreich empfohlenes Mittel zur Bildung einer Revisions-Kammer, nämlich die Ausloosung eines Theiles der in die Landesversammlung Gewählten, ist ein so handgreiflich verfehlter Gedanke, daß er gar nicht in Betrachtung kommen kann.



Anspruch nehmen. Ist nun eine allzulange Dauer der Sitzungen überall ein sehr gefühltes Uebel, so wäre sie in den Reichstags-Verhältnissen kaum zu Stande zu bringen. Die ohne Entschädigung arbeitende Versammlung drängt schon itzt naturgemäß auf möglichste Beschleunigung; wie ungeduldig würde sie werden bei einer Vervielfachung der an sie gestellten Forderungen, wie schwer wäre sie in Vollständigkeit zu erhalten! Als unvermeidliche Ergebnisse würden sich ergeben: Erschwerung der Wahlen; Gefahr von Uebereilung der Verhandlungen, (also das Gegentheil eines der beabsichtigten Vortheile;) Unterlassung von Vorlagen, oder unvollendetes Liegenlassen eingebrachter Anträge, also Schädigung der Leistungen des Reiches. Es kommt dieß aber um so mehr in Betracht, als schon die Vielstimmigkeit des Bundesrathes eine längere Frist für die Entscheidungen der Regierung veranlaßt. — Sodann aber darf der Nachtheil nicht unterschätzt werden, welcher durch Meinungsverschiedenheiten unter den beiden Häusern entstehen würde. Die Nothwendigkeit eine schließliche Zusammenstimmung zu erlangen, würde der Gesetzgebung keineswegs immer zum Nutzen gereichen. Leicht würde sie zu Compromissen, zur Beseitigung wünschenswerther Bestimmungen, wohl selbst zu halben Maaßregeln bewegen. Von dem völligen Aufgeben eines Planes wegen nicht beseitigbarer Meinungsverschiedenheit der beiden Versammlungen gar nicht zu reden. Nun aber bedarf das Reich noch für lange Zeit einer rüstigen und entschiedenen Thätigkeit zur Förderung seines Ausbaues und zur Gewinnung allgemeiner Achtung. Was es daran hindert, ist ein schweres Uebel. Auch wäre es immerhin möglich, daß sich in dem weniger zahlreichen Oberhause eine Mehrheit für eine dem Reiche überhaupt oder wenigstens der von seiner Regierung eingeschlagenen Richtung abgeneigte Meinung bilden und dann lähmend wirken könnte. Eine Abhülfe würde aber um so schwieriger sein, als das Mittel eines Pairsschubes kaum offen gelassen werden dürfte.

Liegen die Dinge aber in dieser Weise, so ist ohne Zweifel eine baldige und entschiedene Einstimmigkeit der Ansichten über Nutzen oder Schaden der Gründung eines Reichsoberhauses nicht zu erwarten und kann zunächst nur der Einzelne seine subjective Meinung aussprechen. Für den Urheber der gegenwärtigen Erörterungen geht dieselbe nur dahin, daß, jeden Falles zunächst noch, von der Errichtung eines Oberhauses abzusehen sei. Und zwar einer Seits weil der Nachtheile manche und bedeutende wären, eine durch übles Gebahren des einheitlichen Reichstages practisch erwiesene Nothwendigkeit einer Abhülfe sich aber bis itzt nicht ergeben hat; anderer Seits aber weil durch die Stellung und die Berechtigung des Bundesrathes die Benützung eines Oberhauses als Staatenhaus überflüssig und unmöglich gemacht ist. Aendern sich die Zustände, dann mag auch die Ansicht über das, was zu thun ist, sich ändern, und dann kann man sich auch zu Opfern verstehen. Bis dahin lasse man es beim Bestehenden und gestatte diesem Entwicklung. — Daß die Erwägung des ganzen Verhältnisses zu einer Versöhnung mit der kecken Aufstellung eines allgemeinen Wahlrechtes zu führen geeignet sei, soll freilich nicht gesagt sein.

III.

Zu den wichtigsten Rechten einer Volksvertretung wird die Befugniß gerechnet, die Organe der Regierung wegen ihres amtlichen Verhaltens zur Verantwortung zu ziehen. Und es ist dasselbe auch von großem Werthe, wenn in richtiger Weise geordnet und angewendet. Mehr oder weniger ausführführliche Bestimmungen darüber bestehen in den meisten constitutionellen Staaten, sei es schon als Theil der Verfassungsurkunde, sei es als besonderes Gesetz, sei es nur durch Gewohnheitsrecht festgestellt; und auch die Wissenschaft hat sich mit der Ministerverantwortlichkeit vielfach beschäftigt [1]).

1) Vgl. meine Encykl. der Staatswiss., 2. Aufl., S. 648.

Dieses Recht besteht denn auch im deutschen Reiche; aber allerdings in sehr knapp bestimmter Weise und auch gewohnheitsrechtlich bis itzt wenig ausgebildet.

Die Verfassung enthält nur, in Art. 17, die Bestimmung, daß die im Namen des Reiches zu veröffentlichenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernehme. — Sodann ist, in § 4 des Reichsgesetzes vom 9. Juni 1871, in gleicher Weise festgestellt, daß die auf Elsaß und Lothringen sich beziehenden Anordnungen und Verfügungen des Kaisers durch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers Gültigkeit erhalten und er dadurch die Verantwortlichkeit für sie übernehme. — Endlich ist in der Geschäftsordnung des Reichstages, ohne Widerspruch der Regierung, das Verfahren bei Interpellationen geordnet. Eine von 30 Mitgliedern unterstützte Interpellation ist durch den Präsidenten der Versammlung dem Reichskanzler zuzusenden mit dem Ansinnen sich zu erklären, ob und wann er zu antworten gedenke. An seine Beantwortung kann sich unmittelbar nur dann eine weitere Verhandlung knüpfen, wenn 50 Mitglieder dafür stimmen, jedoch darf auch dann kein Antrag gestellt werden. Bundestagraths-Mitglieder können die Verhandlung in jeder Weise weiterführen.

Dabei ist noch zu bemerken, daß im constituirenden Reichstage ein dahin gehender Antrag, es sei durch ein besonderes Gesetz die Verantwortlichkeit und das zu ihrer Geltendmachung einzuhaltende Verfahren zu regeln, abgelehnt wurde [1]). Ferner, daß der Reichstag, gegen den Widerspruch des Reichskanzlers, den Antrag annahm, die Einrichtung eines verantwortlichen collegialischen Gesammtministeriums neben dem Reichskanzler und theilweise statt seiner zu verlangen [2]), ohne daß übrigens dem Beschlusse eine Folge gegeben wurde.

1) S. Bezold, Materialien, Bd. I, S. 771.

2) S. Rönne, Verf.-Recht, S. 181, Anmerk. 6.

Das auf einer so engen und lückenhaften Grundlage zu entwickelnde System der nach der Verfassung des Reiches bestehenden Ministerverantwortlichkeit kann denn nicht anders als ungenügend sein, und es stellen sich bei der Prüfung der thatsächlichen Verhältnisse fast eben so viele Zweifel und Fragen, als mit Sicherheit aufzustellende Sätze heraus. In den meisten Puncten kann nur nach der Natur der Sache und mit Anwendung allgemeiner Theorieen eine Antwort gegeben werden.

1. Als unzweifelhaft lassen sich nur folgende Sätze aufstellen.

Vor Allem, daß, wenigstens bis itzt, jeden Falles nur der Reichskanzler in Verfassung und Gesetzen als verantwortlich erklärt ist. Neben ihm sind zur Zeit weder ein kollegialisches Gesammt-Reichsministerium noch einzelne selbstständige und somit verantwortlich zu machende oberste Reichsbeamte vorhanden. Auch das Reichskanzleramt ist nur eine ihm untergeordnete und ihn nach seinen Anordnungen vertretende Behörde, für welche er einzustehen hat.

Sodann ist unzweifelhaft, daß eine rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nicht besteht. Hierzu würde es eines Gesetzes bedürfen, welches die strafbaren Amtshandlungen beziehungsweise Unterlassungen, das Recht, die Form und die vorläufigen Folgen einer Anklage, die Mittel zur Feststellung der Thatsachen und der Schuld, das urtheilende Gericht und sein Verfahren, endlich die anwendbaren Strafen feststellte. Ein solches Gesetz besteht nicht, ist selbst nicht in Aussicht genommen [1]).

1) Wenn Held, Verfassung, S. 138 fg. annimmt, daß allerdings eine rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers bestehe, und zwar gegen den Kaiser in Betreff richtiger Vollziehung der ihm durch Art. 17 auferlegten Gegenzeichnung und Verkündigung von kaiserlichen Erlassen, so ist dieß an sich ganz richtig; allein dieß ist keine constitutionelle Verantwortlichkeit, sondern lediglich eine in dem Dienstverhältnisse begründete, von welcher hier gar nicht die Rede ist. Einer solchen unterliegt nicht nur der Reichskanzler (und zwar in Beziehung auf alle ihm aufgetragenen Amtspflichten, nicht blos auf Gegenzeichnung,) sondern überhaupt jeder Reichsbeamte.

Dagegen ist sicher, daß eine politische Verantwortlichkeit für den Kanzler besteht, und zwar gegenüber von dem Reichstage. Dieselbe ist gegeben durch die Berechtigung der Volksvertretung, die Amtshandlungen des Reichsministers zum Gegenstande von Verhandlungen und Beschlüssen zu machen, und in dem hieraus sich für ihn ergebenden Interesse sich zu rechtfertigen. Eine förmliche Verpflichtung, eine Antwort auf eine bestimmte Frage abzugeben, ist ihm allerdings gesetzlich nicht auferlegt, wie sich daraus ergiebt, daß der Präsident ihn zu befragen hat, ob er eine Interpellation beantworten wolle? Allein im Zweifel wird er, wenn nicht etwa sachliche Gründe die öffentliche Besprechung einer Angelegenheit als unthunlich erscheinen lassen, der Aufforderung allerdings folgen. Eine schlecht motivirte Ablehnung einer Erklärung könnte für ihn persönlich und für die Reichsregierung als solche sehr widrige Folgen haben. Ueberdieß wäre es ja möglich, eine nicht wohl abzuweisende Forderung einer Erklärung auch auf andere Weise als durch eine förmliche Interpellation zu stellen, nämlich durch den Inhalt und den Verlauf einer gewöhnlichen Verhandlung im Reichstage. — Die Folgen dieser politischen Verantwortlichkeit aber äußern sich, abgesehen von dem Eindrucke, welchen die Verhandlungen auf den Kaiser, den Bundesrath und die öffentliche Meinung überhaupt machen können, in den Beschlüssen, welche der Reichstag zu fassen berechtigt ist im Falle er mit einer ertheilten Erklärung oder der Verweigerung einer solchen nicht zufrieden ist. Welche Art diese Beschlüsse sein mögen, ist natürlich im Allgemeinen nicht zu sagen; sie werden nach Form und Inhalt durch die Zuständigkeit des Reichstages überhaupt bestimmt. Daß sie auch in Adressen an den Kaiser und in Ansinnen auf Entlassung des Reichskanzlers bestehen können, ist wohl unzweifelhaft. Die vom Kaiser zu ertheilende Entscheidung aber wäre dann Sache seiner politischen und sittlichen Erwägung.

Endlich ist klar nachzuweisen, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers sich nicht etwa auf angebliche Verletzungen der Verfassung und der Gesetze beschränkt, sondern auch Regierungshandlungen zum Gegenstande haben kann, welchen nur Schädlichkeit und Unzweckmäßigkeit vorgeworfen wird. Daß wegen Verfehlungen jener Art Rechenschaft verlangt werden mag, ergiebt sich schon aus der Fassung des Art. 17, welcher die in Frage stehenden Erlasse in unmittelbarer Beziehung zu der Aufgabe des Kaisers, die Ausführung der Reichsgesetze (also selbstverständlich auch der Verfassung) anführt. Die Verantwortlichkeit für zweckwidriges Verhalten aber ist erwiesen durch die ganz allgemeine Fassung der Vorschriften über zulässige Interpellationen, welchen eine Schranke hätte gezogen werden müssen, wenn für bestimmte Arten von Handlungen eine Ausnahme hätte gemacht werden wollen. Ueberdieß spricht die Natur der Sache für diese Ausdehnung. Die Reichsangehörigen haben unbestreitbar ein Recht nicht blos auf eine gesetzliche sondern auch auf eine dem allgemeinen Wohle entsprechende, überhaupt auf eine vernünftige Leitung der Reichsangelegenheiten. Die Feststellung einer Verantwortlichkeit hierfür ist aber eine wenn auch nicht unbedingt wirksame so doch in der Regel ausreichende Sicherungsmaaßregel.

2. Mehr oder weniger u n g e w i ß ist dagegen die Antwort auf folgende Fragen:

Zunächst, w e m der Reichskanzler verantwortlich ist? — Gesetzlich ist nichts Genügendes ausgesprochen. Daß und wie weit eine Verantwortlichkeit gegen den Reichstag stattfindet, steht allerdings, wie eben bemerkt, fest. Ebenso ist unzweifelhaft, einer Seits, daß der Begriff der constitutionellen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auf das Verhältniß zum Kaiser, als seinem Dienstherrn, gar nicht anwendbar ist; anderer Seits aber klar, daß er den Regierungen oder Ständeversammlungen der einzelnen Staaten keine Rede und Antwort zu stehen hat.

Diese haben kein Recht, die Reichsregierung vor ihr Forum zu ziehen. Allein kann der **Bundesrath** den Kanzler zur Verantwortung auffordern, selbstverständlich nicht als Vorsitzenden oder als Mitglied sondern als Reichsminister? Die Sache ist in der That ungewiß. Aus der Analogie anderweitiger constitutioneller Verfassungen kann eine Antwort nicht geschöpft werden; eine Behörde wie der deutsche Bundesrath besteht nirgends. Die Entscheidung ist also lediglich aus der Natur der Sache zu schöpfen. Hier kann denn für eine Verneinung geltend gemacht werden, daß der Kaiser die ihm verfassungsmäßig zustehenden Befugnisse selbstständig auszuüben habe und er nicht unter die Controle des Bundesrathes gestellt sei; somit auch sein Minister wegen seiner, wie anzunehmen gebilligten, Handhabung der kaiserlichen Regierungsrechte diesem keine Rechenschaft schuldig sei. Dagegen ist für die Berechtigung des Bundesrathes anzuführen, daß sehr wichtige Reichsangelegenheiten, wie Gesetzgebung, Kriegserklärung u. s. w., von ihm gemeinschaftlich mit dem Kaiser zu besorgen seien; sodann daß ihm, als das Organ der sämmtlichen Einzelregierungen, überhaupt die Forderung zustehe, die Reichsverfassung und -Gesetzgebung in allen Beziehungen vollständig, sachgemäß und rechtlich unanfechtbar gehandhabt zu sehen, er somit in einem Zweifelsfalle müsse Erklärung verlangen können. Diese letzteren Gründe scheinen überwiegend zu sein; allein eine häckliche Frage ist es immerhin. Ist sie zu bejahen, so sollten freilich auch die Formen der Auskunfterbittung geordnet sein.

Eine zweite zweifelhafte Frage ist sodann, ob eine bestimmte **Form** der Handlungen die Verantwortlichkeit bedingt? — Sowohl in der Verfassungs-Urkunde als in dem Gesetze in Betreff des Reichslandes sind lediglich die von dem Minister gegengezeichneten, also schriftlichen, kaiserlichen Erlasse genannt. In der Geschäftsordnung des Reichstages dagegen ist, sowie kein bestimmter Gegenstand und Inhalt so auch keine besondere

Form einer Regierungshandlung, als zu Interpellationen geeignet bezeichnet. Es sind also zwei von einander abweichende Auslegungen möglich. — Entweder kann die Verantwortlichkeit als eine Ausnahme-Verpflichtung betrachtet, somit der Reichskanzler nicht für weiter gebunden erklärt werden, als worauf das Wort des Gesetzes lautet; strenge genommen ihm also nicht einmal eine Rechenschaftsablegung über die von ihm selbstständig, nicht vom Kaiser, ausgehenden Verordnungen zugemuthet sein, noch weniger über ein Verfahren, welches gar nicht in der Form eines schriftlichen Befehles auftrat. Diese Auffassung mag man aber vorzüglich darauf stützen, daß die Reichsverfassung die richtige Erfüllung der den verschiedenen Factoren der Gewalt zugetheilten Aufgaben durch eine politisch berechnete Vertheilung derselben unter jene und durch gelegentliche Einrichtung eines nothwendigen Zusammenwirkens zu erreichen suche, nicht aber durch Auflegung von persönlichen Verantwortlichkeiten, deren keine vorgesehen sei, als eben die in Frage stehende für den Reichskanzler vorgeschriebene. Auch mag geltend gemacht werden, daß es sich in Art. 17 davon handle, dem Kaiser eine Verantwortlichkeit abzunehmen, nicht aber davon, dem Reichskanzler eine allgemeine Verpflichtung aufzulegen. — Oder aber wird die Hervorhebung der für schriftliche kaiserliche Anordnungen eintretenden Verantwortlichkeit nur als eine besondere Bestätigung eines allgemeinen sich von selbst verstehenden Grundsatzes betrachtet, deren Sinn nicht dahin gehe, daß *nur* in diesem Falle Verantwortung eintrete, sondern vielmehr, daß *selbst* bei einer vom Kaiser ausgehenden Anordnung der Reichskanzler einzutreten habe. Das Stillschweigen der Geschäftsordnung aber wird bei dieser Auffassung als ein Beweis aufgefaßt, daß Rechenschaft über alles und jedes, positive und negative amtliche Verhalten abverlangt werden könne. — Es läßt sich nun nicht in Abrede ziehen, daß für die erstere Auslegung Manches spricht, wenn man sich auf den streng rechtlichen

Standpunct stellt. Ein Satz auf solcher Grundlage verdient aber immer Beachtung, und es mag vielleicht verlangt werden, daß er durch ein ausdrückliches Gesetz beseitigt werde, wenn er sachlich unzuträglich sein sollte. Dennoch liegen überwiegende Gründe vor, die andere Auffassung vorzuziehen und zur Anwendung zu empfehlen. Der deutsche Bundesstaat ist zwar keine regelmäßige repräsentative Monarchie, und es können die für eine solche angenommenen Grundsätze nicht ohne Weiteres auf ihn übertragen werden; allein noch weniger ist er eine absolutistische Herrschaft, in welcher unter dem Schilde des Kaisers dessen einziger Minister alle Vorschriften der Verfassung und des Rechtes (mit einer einzigen Ausnahme) unbesorgt verletzen dürfte. Wenn nachgewiesen werden kann, daß die politische Verantwortlichkeit desselben sich auf den gesammten Umfang seiner Amtsthätigkeit erstrecke, so wäre es geradezu widersinnig, dieselbe durch ausschließende Berücksichtigung einer bestimmten Form seines Handelns wieder zu beschränken; dieß aber um so mehr, als ein bedeutender Theil der Regierungshandlungen sich nicht in der Form schriftlicher Erlasse äußert. Namentlich würden in solchem Falle sämmtliche Unterlassungen verfassungsmäßiger Auflagen nicht Gegenstand einer Interpellation sein können. Auch ist in den ausführlichen Verhandlungen des constituirenden Reichstages keine Spur von einer Beschränkung auf schriftliche Erlasse zu finden, namentlich muß dem Reichskanzler selbst die Anerkenntniß ertheilt werden, daß er niemals einer verlangten Erklärung durch Berufung auf eine bestimmte Form auszuweichen gesucht hat. — Unter diesen Umständen mag man denn allerdings die Nichtberücksichtigung der Form als die wahrscheinlichere Auslegung betrachten; doch kann eine unbedingte Sicherheit dieser Auffassung nicht behauptet werden. Allmählig wird sich freilich ein Gewohnheitsrecht bilden und den Zweifeln ein Ende machen.

Wie dem nun aber sein mag, jeden Falles ergiebt sich

aus den bisherigen Erörterungen, daß die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers in lückenhafter und zum Theile zweifelhafter Weise geordnet ist, selbst die blos politische gegenüber von dem Reichstage; und immerhin mag es Manchen eine noch zu lösende Aufgabe der Gesetzgebung erscheinen, die nöthigen Ergänzungen eintreten zu lassen, namentlich auch Bestimmungen über die rechtliche Verantwortlichkeit zu geben. Es wird zwar wenigstens gegen die Dringlichkeit einer solchen Arbeit eingewendet, daß zunächst die politische Verantwortlichkeit genüge, wie denn diese in den meisten constitutionellen Staaten das früher hauptsächlich ins Auge gefaßte Strafverfahren außer Uebung gesetzt habe, und zwar mit Recht, weil sie in jedem Augenblicke und ohne schwerfällige Vorkehrungen angewendet werden könne, auch die durch sie zu bewirkende Entfernung eines schuldigen Staatsmannes von seinem mißbrauchten Amte in der Regel zur Sühne und zum Schutze ausreiche. Auch sei, aller Erfahrung gemäß, die Entwerfung eines wirksamen und gerechten Gesetzes über rechtliche Ministerverantwortlichkeit eine schwierige Aufgabe, deren Lösung schon oft mißlungen sei; überdieß sprechen die mit der Anwendung gemachten Versuche nur wenig für ein Vorgehen in dieser Weise. Die Reichsgesetzgebung könne also jeden Falles Zeit und Mühe auf unmittelbar Nothwendigeres verwenden. Dieß Alles mag denn bis zu einem gewissen Grade richtig sein; dennoch kann die Nützlichkeit eines Gesetzes der fraglichen Art nicht ganz in Abrede gestellt werden. Es lassen sich doch immerhin Fälle denken, in welchen eine einfache Entfernung vom Amte, welche denn doch die äußerste Folge einer blos politischen Verantwortlichkeit sein kann, der Schuld nicht entspricht und das verletzte Rechtsgefühl nicht befriedigt, sondern eine gerichtliche Strafe als nothwendig erscheint. Für solche, glücklicherweise seltene, Vorkommenheiten muß denn aber durch ein eigenes Gesetz die Möglichkeit eines Verfahrens gewähren; und am Ende läßt sich denn auch eine Uebereinstimmung in Betreff

der Vorschriften eines solchen erzielen. Fehlt es doch an Vorgängen nicht, welche zum Anhalt dienen können [1]). Wenn also auch nicht alsbald so doch bei gelegener Zeit wird es gut sein die entsprechende Ergänzung der Verfassung ins Auge zu fassen. Bei dieser Gelegenheit mögen denn auch die in dem bereits Bestehenden noch vorhandenen Ungewißheiten entschieden werden.

Noch kann übrigens die Erörterung über das der Volksvertretung zustehende Recht den Reichskanzler zur Verantwortung zu ziehen, abgeschlossen werden, ohne daß erst eine zwar hiermit nicht zusammenfallende aber doch sehr nahe verwandte Frage besprochen wäre. Es ist dieß die Bildung eines kollegialisch organisirten Gesammtministeriums für das Reich, welches somit an die Stelle des itzt allein stehenden und allein berechtigten Kanzlers zu treten hätte.

Schon auf dem constituirenden Reichstage wogte ein langer Kampf für und gegen die Bildung eines vollständigen collegialischen Ministeriums [2]), und obgleich die Entscheidung dagegen ausfiel, so taucht doch immer wieder von Zeit zu Zeit ein Gelüste danach auf, bis itzt allerdings ebenfalls ohne Erfolg.

Die Sache hat zwei Seiten: eine formell organisatorische und eine politische.

In ersterer Beziehung macht sich allerdings mit der sich mehr und mehr ausbildenden Verwaltung von Reichsangelegenheiten das Bedürfniß geltend, die verschiedene Zweige derselben in eine systematische Ordnung zu bringen und denselben zusammenfassende obere Behörden zu geben. Wie weit dieß führen und welche Form und Stellung man diesen Departements geben wird, steht allerdings zur Zeit noch dahin; und

1) Für die Nothwendigkeit einer rechtlichen Verantwortlichkeit haben sich im constituirenden Reichstage namentlich die Abgeordneten Wächter, Grumbrecht, Lasker ausgesprochen; eine politische hielten schon für genügend Weber, Vincke. S. Bezold, Materialien, Bd. I, S. 677 fg.

2) Man sehe bei Bezold, Materialen, Bd. I, S. 589 fg.

jeden Falles ist die Frage nicht an gegenwärtiger Stelle zu erörtern. Hier mag nur bemerkt sein, daß keineswegs gleichbedeutend mit der Schaffung von Centralbehörden die Aufstellung von Ministern ist, welche in ihrer Geschäftsabtheilung selbstständig und für dieselben verantwortlich wären, in allgemeinen Fragen collegialisch berathen und beschließen würden, den Reichskanzler nur als Ersten ihres Gleichen an der Spitze hätten. Die Vorsteher der verschiedenen Reichsverwaltungs-Abtheilungen können sehr wohl nur Unterstaatssecretäre und persönlich und sachlich dem Reichskanzler unterstellte Untergeordnete sein, so daß die alleinige Vertretung der gesammten kaiserlichen Gewalt in diesem verkörpert bliebe. Mit der Bejahung oder Verneinung der Frage, ob Fachabtheilungen in der Reichsverwaltung einzurichten seien, ist also in Betreff der alleinigen Berechtigung und alleinigen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstage und dem Bundesrathe noch gar nichts entschieden. Es ist nur ein Zweckmäßigkeitsproblem ohne nothwendige politische Tragweite.

Von diesem administrativen Standpuncte gehen denn aber auch die Anträge auf Einführung eines collegialischen Reichsministeriums gewöhnlich nicht aus. Sie haben ein höheres, politisches Ziel. Sie glauben nämlich, auf diesem Wege, und nur auf ihm, die ministerielle Verantwortlichkeit zur Wahrheit machen zu können. Dabei finden denn freilich wieder zwei Abschattungen statt. Die Einen würden sich damit begnügen, den Einfluß des Reichstages auf die Reichsregierung dadurch zu steigern, daß jenem anstatt des alle Thätigkeit und alle Zuständigkeit in sich vereinigenden Reichskanzlers eine Anzahl von Fachministern gegenüber gestellt würden, welche vereinzelt und je für ihren Geschäftsantheil Rede zu stehen hätten. Andere hoffen, durch eine solche Einrichtung leichter die Einführung des parlamentarischen Systemes im Reichsministerium zu erreichen, so daß also dessen einzelne Mitglieder aus der jewei-

ligen Mehrheit des Reichstages hervorgehen und von deren Billigung abhängen würden.

Diese Wünsche, und zwar in ihren beiden Modificationen, haben bis itzt, wie bereits bemerkt, weder bei der Reichsregierung noch bei dem Reichstage Billigung gefunden, und man kann sich darüber nur freuen. Namentlich gereicht es der selbstlosen Einsicht der Mehrzahl des Letzteren zum Ruhme, daß sie sich nicht durch eine Vorspieglung größerer Macht hat bewegen lassen, etwas unter den gegebenen Umständen Gemeinschädliches zu verlangen.

Was nämlich zuerst die Absicht betrifft, die Widerstandskraft der Reichsregierung zu mindern durch eine Vielköpfigkeit ihres Organes, so mag zugegeben werden, daß es staatliche Zustände giebt, in welchen es dem allgemeinen Wohle zu gute kommt, wenn eine Uebermacht der Regierung zu Gunsten der Volksvertretung abgeschwächt wird; und unläugbar ist dann eine Anwendung des Rathes divide et impera kein unwirksames Mittel dazu. Allein im deutschen Reiche ist dieses noch nicht, und wohl noch lange nicht, die Aufgabe einer richtigen Politik, und wäre also die Anwendung des fraglichen Mittels, oder jedes andern gleichbedeutenden, ein schwerer politischer Fehler. Nur in zu vielen Beziehungen war auch in den vorstehenden Erörterungen darauf aufmerksam zu machen, daß die nächste und dringendste Sorge auf Ausbau der Verfassung und auf Kräftigung der Centralgewalt gerichtet sein müsse. Daß nun eine Verminderung des Einflusses der Träger der Regierung in dieser Beziehung nur schädlich wirken könnte, liegt auf der Hand. Und zwar ist dem so selbst in dem Falle, wenn der Einfluß des Reichstages dabei gewinnen sollte. Denn, was immer man von diesem halten und hoffen mag, unter allen Umständen ist seine Thätigkeit eine unsicherere, langsamere und schwankendere, als die einer kräftigen Regierung. Möglich, daß sich im ferneren Verlaufe der Dinge ein verschiedenes Bedürfniß

herausstellen wird; nun dann, aber auch erst dann, handle man in entsprechender Weise. Dabei ist aber unter allen Umständen nicht aus den Augen zu verlieren, daß die Machtverhältnisse der Regierung in einem Bundesstaate anders liegen, als in einem einfachen constitutionellen Staate. Einmal verfügt sie überhaupt nur über einen Theil der Hoheitsrechte. Sodann hat sie an dem Particularismus einen beständig wachen und eifersüchtigen Gegner, welcher ihre Kraft zur Beseitigung von Schwierigkeiten in Beziehungen beansprucht, die anderwärts gar nicht bestehen. Weit seltener wird also bei ihr ein schädlicher Ueberschuß von Macht vorhanden sein, und weit häufiger wird richtige Politik, auch vom Standpuncte der Volksrechte und -Interessen, ein Zusammenstehen der Vertretung mit der Regierung fordern, als eine Schwächung der letztern auch noch durch jene.

Und selbst noch entschiedener, wenn auch aus anderen Gründen, muß man den Plan, die Ministerverantwortlichkeit zu benützen zur Herbeiführung parlamentarischer Ministerien, für einen unzulässigen, überdieß wegen völliger Mißkennung der thatsächlichen Verhältnisse ganz verfehlten erklären. Eine solche Regierungsform, also die virtuelle Uebertragung der Staatsleitung auf die Volksvertretung, mag die Blüthe des constitutionellen Lebens bei einem politisch wohl geschulten und mit normalen Parteizuständen versehenen einfachen Staate sein, (bekanntlich hat schon diese Auffassung vielfache Gegner;) aber im Reiche ist kein Raum für sie. Die Reichsregierung wird verfassungsmäßig geführt durch den Kaiser, beziehungsweise durch den Bundesrath; neben diesen selbstberechtigten Factoren der Centralgewalt ist offenbar keine Stelle für ein aus einem andern Elemente seinen Ursprung nehmenden und von diesem abhängigen Elemente. Die Aufdringung eines solchen von Seiten der Mehrheit der Volksvertretung wäre eine Usurpation und eine Zerstörung der Grundlage der Reichsorganisation. Sodann werden die Gesetze vom Bundesrathe nach

Vorbereitung durch seine Ausschüsse entworfen, nicht aber auf Antrag und nach Arbeiten von Ministern. Sie werden im Reichstage von Mitgliedern des Bundesrathes vertheidigt; diese bedürfen keiner Hülfe von Ministern und Aeußerungen von solchen wären für den Bundesrath nicht maaßgebend oder gar rechtlich verbindlich. Auch in der Gesetzgebung ist also keine Stelle für sie. Als Sprecher in allen Regierungsangelegenheiten sind die Mitglieder des Bundesrathes berufen; diese dürfen sogar im Auftrag ihrer Gewaltgeber Ansichten vertreten, welche die Mehrzahl der Stimmen im Rathe nicht erhalten haben. Das Auftreten von Ministern als Redner wäre daneben ganz überflüssig wo nicht lächerlich unbescheiden, jeden Falles ohne irgend eine rechtliche oder politische Bedeutung. Die Volksvertretung hat im Reiche eine wichtige Stellung; allein die Regierung mittelst der Vertreter seiner wechselnden Mehrheiten zu führen, ist ihr durch den ganzen Organismus der Verfassung unmöglich gemacht. Dabei bleibt ihr Recht und ihre Macht, das Hauptorgan der Reichsregierung, den Kanzler nämlich, zur Verantwortung zu ziehen, dadurch sicher gestellt, daß Kaiser und Bundesrath ein großes Interesse haben in Frieden mit dem Reichstage zu leben, und daß somit eine Festhaltung dieses Beamten kaum möglich ist, wenn sich die Volksvertretung entschieden gegen ihn erklärt. Zur Verwirklichung einer nützlichen und nothwendigen Thätigkeit des Reichstages in dieser Beziehung bedarf es der Ernennung eines vielköpfigen Ministeriums, welches keine Verwendung und keinen Einfluß in den Reichsangelegenheiten hätte, in der That nicht.

Allerdings begegnet man auch bei Solchen, welche im Allgemeinen der im Vorstehenden vertretenen Ansicht zugeneigt sind, der Einwendung, daß zwar die Handhabung sämmtlicher dem Kaiser zustehenden (nicht militärischen) Regierungsrechte durch einen einzigen Minister thunlich sei, so lange dieser Posten bekleidet werde von einem Manne, dem nicht blos außergewöhn-

liche Thatkraft und Einsicht, sondern auch die dankbare Erinnerung an die zur Gründung des Reiches geleisteten Verdienste zur Seite stehen, wie dieß bei dem Fürsten Bismark der Fall sei; daß aber auch die Unwahrscheinlichkeit bedacht werden müsse, seiner Zeit einen ihm ebenbürtigen Nachfolger zu finden. Alsdann werde man vor der Alternative stehen, die alleinige Leitung der Geschäfte einem weniger starken Manne zu übertragen, oder die zu ihrer Besorgung erforderlichen Eigenschaften bei einer Mehrheit zu suchen, also ein collegialisch organisirtes Ministerium unter dem Vorsitze des Reichskanzlers zu bilden. — Unzweifelhaft wird diese Frage im Laufe der Zeit eintreten, und wird sich dann fühlbar machen, daß Manches und Wichtiges in der Ordnung des Reiches auf eine bestimmte, schwerlich wieder in gleicher Art zu findende Persönlichkeit berechnet ist. Allein hieraus folgt, zunächst, keineswegs, daß man sich nach einem Ersatzmittel umsieht, ehe die Nothwendigkeit eines solchen vorliegt. Der Vortheil, welchen es haben könnte, wenn man für ein etwa schnell eintretendes Bedürfniß schon zum Voraus gerüstet wäre, würde in dem vorliegenden Falle reichlich überwogen sein durch die Unpaßlichkeit der Einrichtung in den bestehenden Verhältnissen. Ueberdieß wird der Uebergang zu einer verschiedenen Ordnung der Reichsregierung immer so schwer sein, daß es nicht gerathen erscheint, der im Augenblicke der Nothwendigkeit zu treffenden Wahl dadurch weitere Schwierigkeiten zu bereiten, daß bereits Stellungen gegeben und dadurch Ansprüche begründet wären, welchen doch unter den obwaltenden Umständen keine Rechnung getragen werden könnte. Sodann darf, auch abgesehen hiervon, wohl auf die oben angedeuteten Schwierigkeiten, wo nicht Unmöglichkeiten, hingewiesen werden, welche der Bundesrath einem Reichsministerium verursacht. Ist die Einsetzung eines solchen in der That nöthig, dann werden auch sehr wesentliche Aenderungen in der Organisation und in den Rechten dieser Versammlung sich als

unabweislich zeigen. Ist nun auch nur die entfernteste Aussicht vorhanden, daß hierzu itzt die nöthigen Zustimmungen zu erhalten sein würden? Unter allen Umständen sicher erst dann, wenn schwere Erfahrungen die Unmöglichkeit eines Beharren beim Bestehenden nachgewiesen haben werden. Dieß Alles mag man beklagen, und es kann und soll nicht in Abrede gestellt werden, daß hier ein sehr schwacher Punct der Reichsverfassung vorliegt. Allein eben so unzweifelhaft ist, daß eine Abhülfe jeden Falles nicht möglich ist durch einfache Anwendung des bisher besprochenen Gedankens.

Also auch hier der Schluß: die Verfassung des Reiches hat in ihren Eigenthümlichkeiten manchfache und große Vortheile aufzuweisen; aber sie leidet auch an Unfertigkeiten und Schwächen. Erst längere Erfahrungen werden diese sämmtlich bloslegen und auf deren Heilung drängen. Zum Gelingen aber bedarf es aller Einsicht, aller Einigkeit und aller Kraft, über welche Deutschland verfügt.

